

INFORME EJECUTIVO

Desafíos de la Protección Social en Chile

El Potencial de las Cajas de Compensación



EQUIPO DE INVESTIGACIÓN:

Ignacio Irarrázaval, Nicolás Muñoz, Pía Mora, Francisco Carrillo, María Paz Sagredo, Mario Valdivia, Marisol Rojas, Leopoldo Lazcano.

CONTENIDOS

1.	Presentación del estudio	3
2.	Una Mirada Cuantitativa a los Desafíos de la Protección Social en Chile	4
2.1.	Problemáticas de la Seguridad Social en Chile	4
2.1.1.	Desafíos del mercado laboral	10
2.1.2.	Nuevos tipos de trabajo/trabajadores	11
2.1.3.	Automatización	12
2.1.4.	Poblaciones envejecidas, dependencia funcional y cuidado	12
2.1.5.	Salud y gasto de bolsillo	13
2.1.6.	Endeudamiento y bienestar financiero	14
2.2.	Caracterización general de los hogares chilenos	16
2.2.1.	Fragilidades de los hogares chilenos	16
3.	Las Cajas de Compensación: Evolución y aporte a la seguridad social	20
3.1.	¿Qué hacen las Cajas de Compensación? Origen y funciones	20
3.2.	Radiografía de sus afiliados: trabajadores, pensionados y empresas	21
3.3.	Principales resultados e impacto de sus prestaciones	22
4.	Demandas y brechas sociales en Chile: un nuevo desafío para las Cajas	23
4.1.	La necesidad de complementar el sistema de seguridad social	23
4.2.	El potencial de las Cajas para abordar estas brechas	25
4.3.	Potenciar el rol de las Cajas en el sistema de seguridad social	26
4.4.	Una nueva oferta de protección social: Mejora, intermediación y creación de productos	27
4.4.1.	Mejorar productos existentes:	28
4.4.2.	Intermediar en la provisión de nuevos servicios:	30
4.4.3.	Creación de nuevos productos:	32
4.5.	Fortalecimiento de la institucionalidad y financiamiento sustentable	34
5.	Prioridades y hoja de ruta para la implementación del nuevo modelo	35
5.1.	Detalle de la hoja de ruta	36

1. PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO

En el estudio “Desafíos de la Protección Social en Chile”, se identifican y analizan las demandas de protección social no cubiertas en el país, distintas a los retos en pensiones, en ámbitos tales como empleabilidad y automatización laboral, dependencia funcional de los adultos mayores, salud, endeudamiento y bienestar financiero. Adicionalmente, se releva el rol que pueden tener las Cajas de Compensación para cubrir las brechas identificadas en seguridad social, considerando su capacidad instalada.

Este estudio fue solicitado por la Asociación Gremial de Cajas de Chile (AGCC) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) al Centro UC de Políticas Públicas, y fue desarrollado entre diciembre de 2020 y agosto de 2021. Dentro de esta investigación se buscó identificar los desafíos sociales pendientes en Chile y proponer los retos y proyectos de mayor factibilidad e impacto que podrían asumir las Cajas. Para llevar a cabo el estudio se utilizó una metodología mixta que incluía la revisión de documentación y datos secundarios, la realización de entrevistas y talleres con representantes de las Cajas, expertos en seguridad social y bienestar financiero. También se desarrollaron focus groups con funcionarios de atención directa y con afiliados de estas instituciones.

La principal conclusión que deriva de este trabajo es que las **Cajas tienen un gran potencial para resolver demandas y brechas sociales** no cubiertas en el país, por lo que debieran ser consideradas en el diseño de las políticas sociales. En particular, podrían aportar en el acompañamiento de las distintas necesidades del ciclo de vida de las personas, que no son cubiertas por el sistema de protección social básico. Por ejemplo, colaborando con los cuidados de niños, actuando como intermediario laboral, entregando financiamiento e instrumentos de ahorro responsable para trabajadores y pensionados, y también otorgando ayuda para los que ya no trabajan. En todo caso, para asumir esos desafíos debieran consolidar una serie de aspectos que han venido trabajando, entre ellos, reforzar su identidad y legitimidad social, abordar la sostenibilidad financiera y formalizar su alianza de trabajo conjunto con el Estado.

En las siguientes secciones se presentan todos estos hallazgos, los que se encontrarán detallados en el informe completo, disponible en www.politicaspUBLICAS.uc.cl.

-

1 Dadas las características sintéticas de este escrito, en caso de requerir mayores detalles sobre los resultados del estudio, se sugiere remitirse al informe final del mismo.

2. UNA MIRADA CUANTITATIVA A LOS DESAFÍOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN CHILE

En esta sección se identifica y analiza el contexto socioeconómico de los hogares en Chile. Si bien la literatura ha descrito de manera vasta los desafíos que se presentan en materia de seguridad social, vale la pena cuantificar las brechas que existen en Chile en función de la información contenida en estudios y bases de datos complementarias. Esta sección busca medir la situación socioeconómica de los hogares en Chile, identificando los desafíos en cada uno de los componentes de la seguridad social.

En primer lugar, se describe brevemente la metodología utilizada, para posteriormente dar paso al desarrollo.

METODOLOGÍA

Esta parte del informe se basa principalmente en estadísticas generadas a partir de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 2017), que busca conocer periódicamente la situación de los hogares —especialmente de aquellos en situación de pobreza— con relación a aspectos demográficos, educación, salud, vivienda, trabajo e ingresos, es decir, aspectos principalmente relacionados a la seguridad social. Además, las estadísticas fueron elaboradas a partir de la Encuesta Financiera de Hogares (EFH 2017), que tiene el objetivo de recolectar información sobre el estado financiero de los hogares y así entender su comportamiento económico, relacionado principalmente a las aristas de inclusión financiera y endeudamiento. Esta información se complementó por estadísticas extraídas de otros estudios e informes.

En primer lugar, se caracterizaron los hogares chilenos, estudiando su composición, sus ingresos y acceso que presentan a diferentes ámbitos del sistema de seguridad social. Luego, se analizaron variables relacionadas al costo de vida, informalidad y automatización, en que hubo apoyo de datos del Instituto Nacional de Estadísticas y artículos de Fundación Chile y Clapes UC. En tercer lugar, se analizaron las enfermedades crónicas y gastos catastróficos en los hogares, complementado por un estudio del Centro de Estudios Públicos y la Encuesta Nacional de Salud (ENS 2016-2017). Después, se observó información correspondiente a los hogares con integrantes dependientes y sus costos asociados, con el apoyo de informes de la OCDE y el Centro de Estudios Públicos. Finalmente, se estudiaron aspectos de inclusión financiera, ahorro, endeudamiento y responsabilidad financiera, análisis que también fue sostenido por el informe de educación financiera del Centro de Políticas Públicas UC.

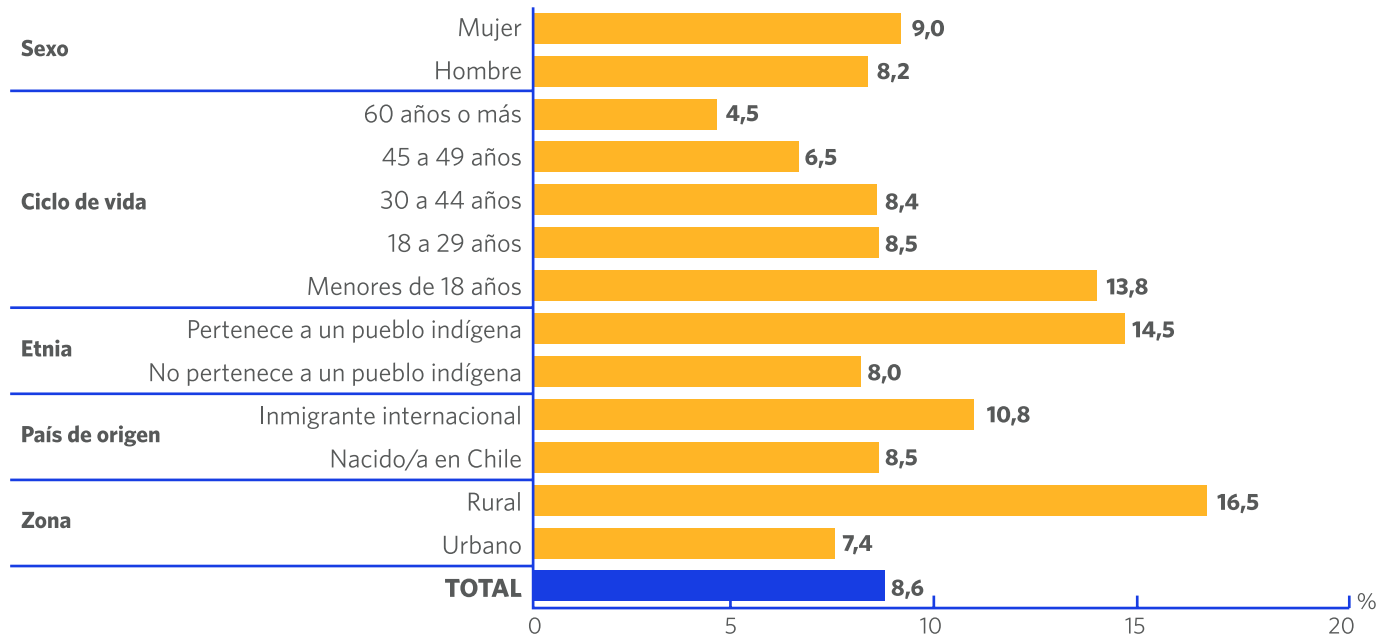
2.1. Problemáticas de la Seguridad Social en Chile

Es indudable el avance que ha tenido Chile en términos económicos y sociales. Uno de los indicadores de estos logros es la tasa de pobreza por ingresos, que se ha reducido considerablemente en las últimas tres décadas. Para ejemplificar esto, si se considera que en 1990 casi siete de cada diez personas estaban en situación de pobreza por ingresos, 27 años después esta proporción se redujo a poco más de ocho de cada 100 personas, lo que significa una disminución de casi un 90% (Informe Desarrollo Social 2020, MDSF). Esta reducción ha sido impulsada por un crecimiento económico sostenido durante prácticamente todo este período, acompañado por políticas sociales focalizadas en la población de mayor vulnerabilidad. Sin embargo, a pesar de estos tremendos avances, aún persisten brechas importantes de seguridad social, que sumado al escenario que generó la pandemia de COVID-19 reflejan que aún queda mucho camino por avanzar para disminuir las brechas que existen en la población. El Informe de Desarrollo Social de 2020 identifica varios grupos prioritarios de políticas sociales para los cuales se presentan diferencias importantes en términos de seguridad social, muchas de ellas estrechamente vinculadas a encontrarse en una situación de pobreza de ingresos o multidimensional —se volverá sobre esto más adelante. El mismo informe destaca que entre los principales afectados se encuentran niños, niñas y adolescentes; mujeres, particularmente cuando son jefas de hogar; personas mayores; personas con discapacidad y pertenecientes a pueblos indígenas.

En la última estimación de pobreza por ingresos (CASEN 2017) se identificaron alrededor de 1,5 millones de personas en esta condición, lo que representa la realidad de casi 430 mil hogares. Esta condición tiene una alta prevalencia en grupos específicos de la población, mostrando mayor presencia en territorios rurales, en hogares donde la jefatura de hogar es femenina o en aquellos en los que sus integrantes son personas pertenecientes a pueblos indígenas o población inmigrante. En este grupo se manifiestan de manera importante problemas de empleabilidad y la generación de ingresos autónomos, por lo tanto, la política pública ha puesto énfasis en tratar de cerrar estas brechas, pero con coberturas limitadas. Asimismo, este

grupo presenta importantes problemas de inseguridad social, reflejados en los inconvenientes que tienen para acceder a los mecanismos de apoyo creados para mitigar los efectos del desempleo o la invalidez y, por lo general, son usuarios de sistemas no contributivos, como las pensiones básicas solidarias o el subsidio único familiar.

Figura 1: Prevalencia de la pobreza según características de la población



Fuente: Informe de Desarrollo Social 2020 en base a datos CASEN 2017, Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Adicional a la mirada de los ingresos, y tal como se dejó enunciado anteriormente, en Chile también se mide la pobreza multidimensional, la cual permite determinar de manera directa las condiciones de vida de la población, abordando el análisis de la situación de los hogares en relación con cinco dimensiones de bienestar: educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda y entorno, redes y cohesión social. Este indicador permite visibilizar las carencias que afectan a las personas y los hogares, más allá del nivel de ingresos, y se enfatiza en la importancia relativa de las carencias observadas en cada dimensión sobre las condiciones de vida de la población en situación de pobreza.

Según CASEN 2017, la situación de pobreza multidimensional alcanzaba en 2017 al 20,7% de la población, lo que implica que 3.530.889 personas y 935.077 hogares acumulan un conjunto crítico de carencias. Si bien esta medida y la de ingresos no necesariamente identifican a la misma población, en el año 2017 el 3,5% de la población se identifica simultáneamente como pobre por ingresos y como pobre multidimensional, proporción que corresponde a 590.614 personas, mientras que nivel de hogares con esta condición llega al 2,8% (154.905 hogares).

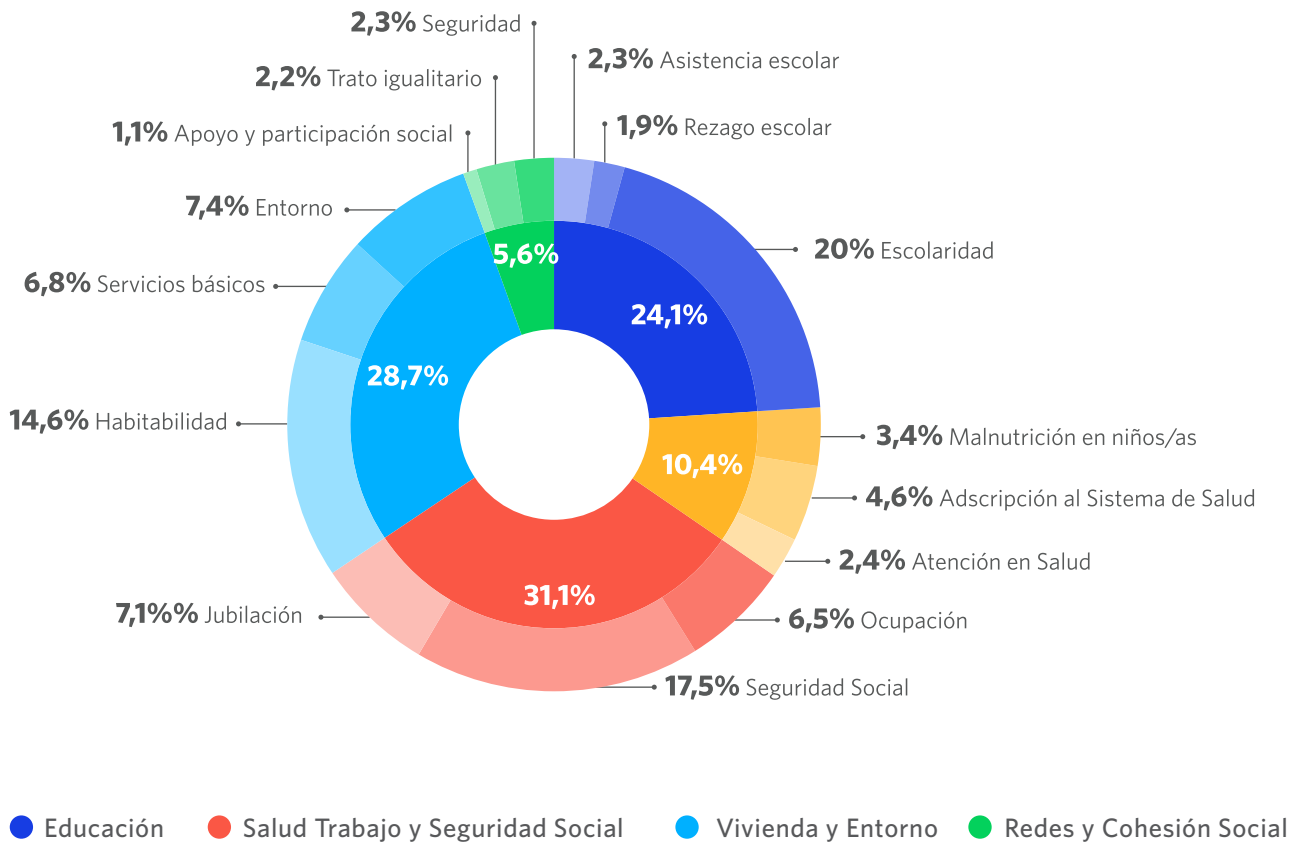
En este indicador aparecen al menos tres dimensiones que contribuyen de manera muy importante a la pobreza multidimensional de los hogares. La primera es (i) trabajo y seguridad social, donde resalta una importante proporción de ocupados de 15 años o más que no cotizan en el sistema previsional y tampoco son trabajadores independientes con educación superior, por lo tanto, quedan severamente desprotegidos. Esta condición además se exagera con la crisis de empleo que implica la pandemia de COVID-19.

La segunda dimensión corresponde a (ii) vivienda y entorno, cuyo componente más relevante es el del hogar que se encuentra en situación de hacinamiento¹ o reside en una vivienda precaria. Situación que además se ve agravada ante el importante aumento de los campamentos en diversas regiones del país posterior a la pandemia y el estallido social de octubre de 2019 (74% según datos del catastro realizado por Techo Chile y Fundación Vivienda).

Finalmente está la dimensión de (iii) educación, donde destaca la población adulta con niveles de escolaridad menores al obligatorio (12 años, cuarto medio), que obliga a pensar en los mecanismos de reconversión laboral para poblaciones sin educación formal en un contexto de automatización y mercado laboral comprimido, además de hacerse cargo de fuertes impactos que tiene la pandemia en los actuales indicadores de deserción escolar.

-
¹ El número de personas en el hogar por dormitorio de uso exclusivo es mayor o igual a 2,5.

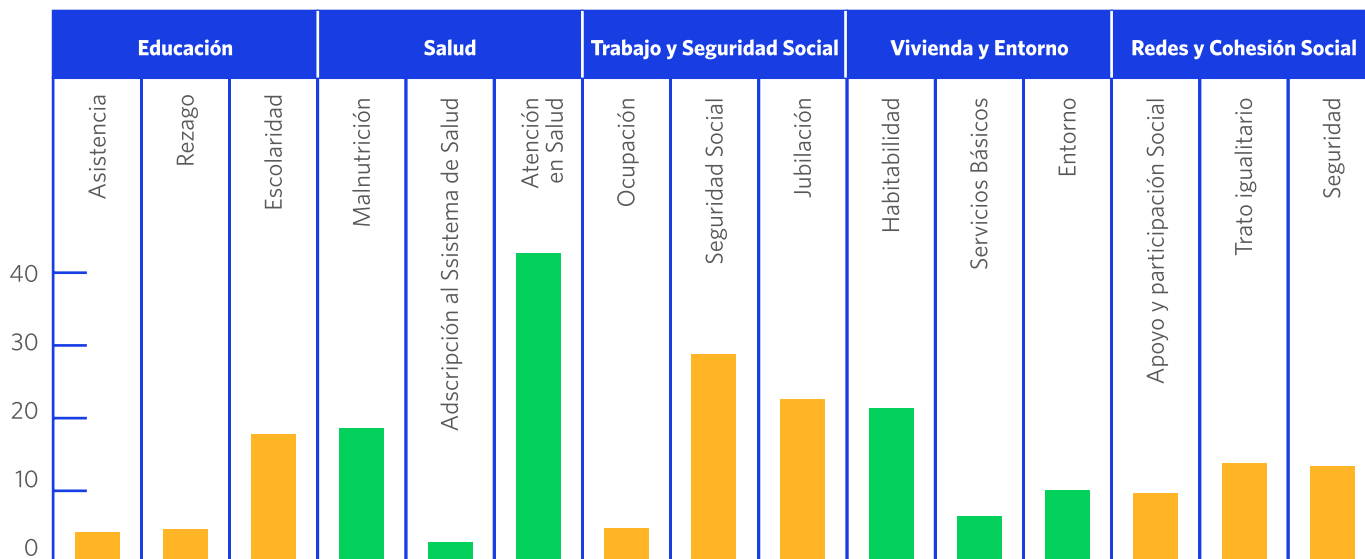
Figura 2: Contribución de las dimensiones y los componentes a la pobreza multidimensional



Fuente: Informe de Desarrollo Social 2019 en base a datos CASEN 2017, Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

También es importante diferenciar la incidencia de estos indicadores a nivel de personas, ya que, dentro del universo específico de población que está sujeto a experimentar cada carencia, el diagnóstico es distinto. Estas brechas que a nivel de hogares presentan un escaso impacto, como es el caso del indicador de atención en salud, adquieren una expresión mucho más aguda cuando afectan a un grupo reducido de población (por ejemplo, población que presentó una necesidad de atención médica en los últimos tres meses o que se encontraba en tratamiento por alguna patología cubierta por el sistema AUGE-GES), situación que se agrava fuertemente por la pandemia según la encuesta social COVID-19.

Figura 3: Personas con alguna condición de carencia en la medición de pobreza multidimensional



Fuente: Informe de Desarrollo Social 2020 en base a datos CASEN 2017, Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Si bien, todos estos desafíos en materia de pobreza buscan ser abordados en alguna forma por programas de política social (revisar Informe de Desarrollo Social 2020 para más detalles), el escenario parece complejizarse al considerar el rápido avance de la tecnología y la transformación del mercado laboral.

Se suma al escenario social el desafío de la desigualdad, la cual aumenta producto de las transformaciones de la sociedad y el cambio tecnológico. Mientras algunos grupos de la población se mantienen rezagados, como anteriormente se mostró, otros grupos comienzan a experimentar el rezago que exigen estos nuevos tiempos, y la sensación de que el motor de la movilidad social se estanca, lo que provoca descontento y una sensación de fragilidad en el creciente segmento de grupos medios.

Es por eso que tanto en Chile como en el mundo se ha puesto un especial foco a los sectores medios, pues son familias que ante situaciones inesperadas pueden ver frenadas sus aspiraciones de vida y caer en situaciones de alta vulnerabilidad y pobreza. El desafío de este segmento radica principalmente en que son grupos que quedan fuera de los umbrales establecidos donde se focaliza el gasto social, al menos en Chile, y si bien se ha avanzado en políticas universales, aún existen ámbitos en los que se encuentran desprotegidos y que, por otro lado, a diferencia de los segmentos de mayores ingresos, poseen limitaciones para satisfacer sus necesidades de protección usando únicamente mecanismos de mercado. La OCDE (2019) cataloga este segmento como particularmente importante, pues menciona que una clase media fuerte y próspera es crucial para el éxito de la economía y la cohesión de una sociedad, ya que es el sector que impulsa gran parte de la inversión en educación, salud y vivienda; sostiene en gran parte a los sistemas de protección social mediante el pago de impuestos y cotizaciones y tiene un papel importante en el consumo dentro de la economía.

Desde la vuelta a la democracia, el foco principal de la política social en Chile ha sido la protección de los sectores más vulnerables con la ejecución de un sistema de protección social orientado a la superación de la extrema pobreza. Mientras que las clases medias, si bien se han visto beneficiadas por las últimas reformas universales (o al menos que no focalizan recursos por nivel socioeconómico) en ámbitos de salud (Plan AUGE) o desempleo (seguro de cesantía), aún poseen un gran déficit en el acceso a oportunidades en ciertos ámbitos, como la vivienda o las pensiones.

¿Pero quiénes componen estos sectores medios? La respuesta no es única, pues en diversas partes del mundo se han usado metodologías distintas para identificar a este segmento. No obstante, el Banco Mundial utiliza una clasificación basada en el riesgo de que un hogar se vuelva pobre, permitiendo estandarizar la medida para diversos países. Usando esta clasificación, elaboraron un informe para Chile (2020) que mostró el importante crecimiento constante de la clase media desde el año 1990 hasta 2017, la que alcanzó casi un 70% de la población².

Aunque la tendencia dominante a lo largo del tiempo ha sido la movilidad socioeconómica ascendente para la mayoría de los chilenos, el informe muestra que, no obstante, ha habido un movimiento de hogares en la dirección opuesta. Los resultados muestran que la probabilidad de una movilidad descendente de un cierto grupo socioeconómico a uno más bajo es alta, durante el período 2009-2015 observado con la Encuesta de Protección Social (EPS). Dicho cambio está ligada a la edad del jefe de hogar; si estaba encabezado por una mujer; si el o la jefe de hogar no había completado la educación superior; si el hogar tenía una mayor proporción de hijos dependientes y ancianos; si el hogar había experimentado la pérdida del empleo; invalidez; y mayores niveles de gasto en salud (Banco Mundial, 2020).

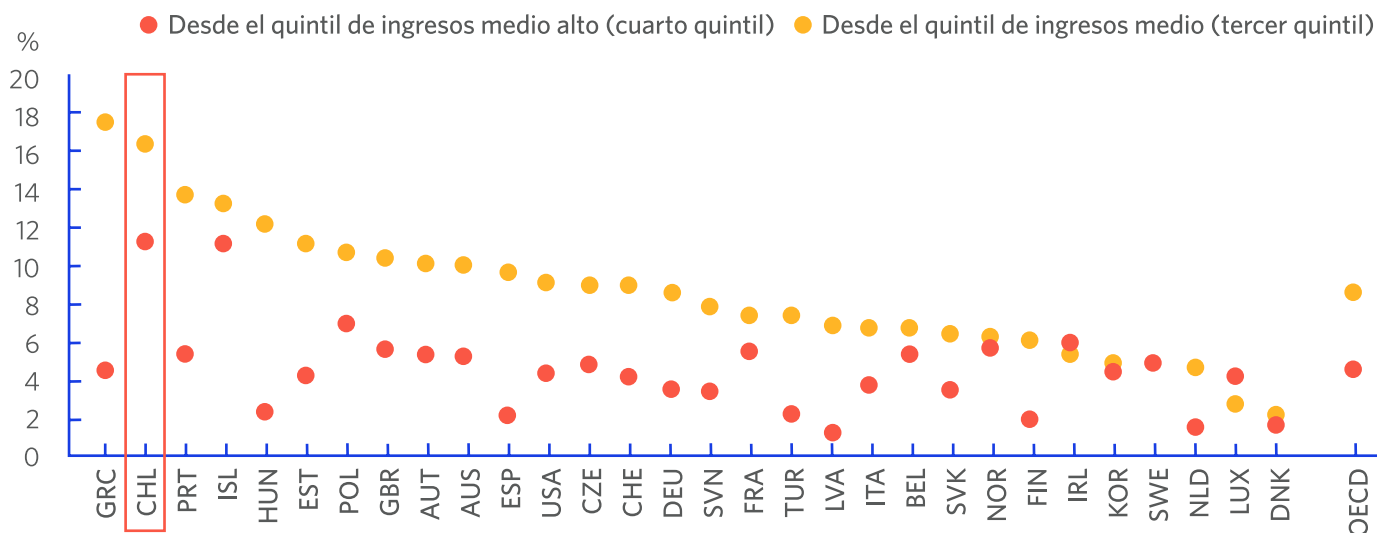
Esto es coincidente con los resultados de un informe reciente de la OCDE (2019), que muestra a Chile como el país miembro con la mayor probabilidad de que un hogar caiga a los quintiles más bajos de ingreso estando en el quintil III o IV. En dicho informe se plantea tres principales desafíos a los que se enfrentan los hogares de clase media:

- Percepción de las clases medias de que el actual sistema socioeconómico es injusto. Muchas personas que pertenecen a este segmento, especialmente los que se ubican más abajo en el grupo de hogares de ingresos medios, perciben una relación poco equilibrada entre lo que ellos aportan al sistema de bienestar (a través del pago de impuestos) y lo que ellos reciben a cambio en beneficios y servicios.
- El costo de vida para las clases medias ha crecido mientras que los sueldos se han quedado atrás. Los principales ámbitos que han aumentado su costo exponencialmente son vivienda, salud y educación. Otro factor a considerar en este encarecimiento de la vida son los patrones de consumo de estos grupos, que tienden a imitar el comportamiento de los estratos más altos, lo que lleva a una “cascada de consumo inasequible” (OCDE, 2019: 28).
- Las perspectivas de ingreso de la clase media son cada vez más inciertas. La revolución digital ha traído muchos beneficios para el mundo moderno, pero también ha generado externalidades negativas. Una de ellas es la reducción de puestos de trabajo. De hecho, un cálculo realizado para los países que integran la OCDE, demuestra que uno de cada seis trabajadores de renta media tiene un empleo con alto riesgo de automatización.

-

² Es importante destacar que como se trata de una comparación internacional, los umbrales para medir los grupos socioeconómicos utilizan una medida estándar de pobreza que está ligada a la cantidad de dólares por persona en el hogar (USD1.9 por día en Poder de Paridad de Compra), que en Chile es una medida poco exigente respecto de cómo se mide pobreza por ingresos. De esta forma establecen el grupo de personas en pobreza, vulnerabilidad (personas que tiene una alta probabilidad de caer en pobreza) y clase medias definidas entre 13 a 50 USD PPP (que corresponde al umbral de ingreso de personas que tiene una baja probabilidad de caer en pobreza, pero no son ricos).

Figura 4: Probabilidad de caer al quintil I de la distribución de ingresos



Fuente: OCDE 2019.

Esta situación plantea un enorme desafío a la seguridad social, particularmente en el contexto en que se desenvuelven las Cajas, pues abre nuevos escenarios sobre cómo proteger a los hogares que tradicionalmente no han sido cubiertos por la política social, en un escenario en que los ingresos apenas han crecido, tanto en términos relativos como absolutos (situación que afecta a la mayoría de los países de la OCDE). Asimismo, el costo de bienes y servicios esenciales para el estilo de vida ha aumentado más rápido que la inflación, el precio de la vivienda ha crecido tres veces más rápido que la renta media de los hogares en las dos últimas décadas y se ha generado un contexto de creciente inseguridad laboral por la transformación del mercado laboral. A continuación, se revisará con mayor detalle las tendencias y desafíos de seguridad social que están reflejadas en la reciente literatura sobre política pública. En particular, son cuatro los ámbitos que se profundizan: a) mercado laboral, b) poblaciones envejecidas, dependencia funcional y cuidados, c) salud y gasto de bolsillo, y d) endeudamiento.

2.1.1. Desafíos del mercado laboral

La globalización, el progreso tecnológico, el cambio demográfico y recientemente, la crisis sanitaria y económica generada por la pandemia del COVID-19 han generado transformaciones en el mercado laboral, tanto en la cantidad como en la calidad de los puestos de trabajo.

Las nuevas tecnologías han reducido los costos de transacción, facilitando a las empresas la subcontratación de tareas y que los individuos ofrezcan y comercialicen sus servicios y compitan con las empresas, difuminando las fronteras entre el trabajo dependiente y el autoempleo. Esto supone un reto para los sistemas de protección social tradicionales, que en muchos países se construyeron pensando en una relación estable entre empleador y empleado (OCDE, 2018).

Asimismo, la introducción de nuevas tecnologías en el mercado laboral puede generar una menor demanda de ciertos labores, lo que se podría traducir en un creciente aumento del desempleo, sobre todo en los de menor calificación. Las estimaciones recientes de la OCDE sugieren que, en todos los países que la componen, un trabajo tradicional tiene un 47% de posibilidades de ser automatizado (OCDE, 2019). Como contrapartida, este fenómeno también generará nuevos empleos, los cuales serán intensivos en habilidades y competencias relacionadas con el pensamiento computacional, resolución de problemas y pensamiento crítico (WEF, 2020). Esto pone una presión importante sobre el sistema de capacitación y reconversión laboral para el país.

En esta sección, se entrega una breve descripción de las principales problemáticas con relación a los mercados laborales, halladas en la revisión de bibliografía internacional. En primer lugar, se expone el surgimiento de nuevos tipos de trabajo y trabajadores, que ha reducido las relaciones más tradicionales de dependencia entre trabajador y empleador. En segundo lugar, se plantea de qué manera afecta la automatización al mundo del trabajo y los efectos que esto puede tener en el desempleo y la necesidad de reconversión laboral.

2.1.2. Nuevos tipos de trabajo/trabajadores

Una de las problemáticas en seguridad social, a nivel global, se relaciona con los cambios que ha experimentado el mundo del trabajo en los últimos años, donde han surgido nuevas modalidades en la relación empleador-empleado. Principalmente, tiene que ver con la pregunta de cómo integrar a los trabajadores no convencionales a los sistemas de seguridad social. Es decir, a todos aquellos que no mantienen un contrato indefinido con un solo empleador o que no mantienen uno a tiempo parcial que cumpla ciertos requisitos de ingresos mínimos. En esta categoría entrarían:

- Trabajadores por cuenta propia: Como dueños de empresas unipersonales o profesionales independientes que ofrecen sus servicios.
- Trabajadores por temporada: Trabajadores con contrato por un periodo determinado (los sistemas de protección social no suelen diferenciar entre trabajadores estándar y temporales si alcanzan los períodos mínimos de cotización).
- Trabajadores con contratos flexibles o de guardia: Trabajadores con contratos que no requieren que el empleador ofrezca un mínimo de horas de trabajo, mientras que el empleado no está obligado a aceptarlas. Sin embargo, se podrían acordar horarios de disponibilidad para el trabajador.
- Trabajadores de plataforma o aplicación: Trabajadores que ofrecen y encuentran trabajo a través de plataformas online, desde el “trabajo a un click” de baja cualificación, hasta los trabajos autónomos de alta cualificación (Ejemplo: conductores Uber, profesionales que ofrecen servicios a través de sitios como Mercado Público).
- Trabajadores para-subordinados: Trabajadores autónomos, pero con dependencia de uno o muy pocos clientes. En el caso de Italia, están inscritos obligatoriamente en un fondo público especial llamado Gestione Separata.
- Contratistas independientes: Es una forma de contrato laboral que se ubica entre el empleo autónomo y el dependiente. Los contratistas independientes tienen poca o ninguna dependencia de su empleador y controlan su propio tiempo y flujo de trabajo, pero son contratados por su tiempo y esfuerzo (es decir, no conllevan riesgo empresarial).

A pesar de la indiscutible necesidad de integrar a los trabajadores no convencionales a los sistemas de seguridad social, es importante considerar que un aumento sostenido de este tipo de empleados conlleva la amenaza de erosionar la base de cotización, un problema para los sistemas de protección social. Si los sistemas fiscales y de protección social se diseñan de modo que solo algunos trabajadores estén cubiertos por la protección social —a través del pago de sus cotizaciones—, las empresas tendrán un incentivo para trasladar las labores hacia los trabajadores descubiertos (OCDE, 2018). Asimismo, los de bajo riesgo (por ejemplo, los más jóvenes y mejor calificados) pueden optar por el autoempleo y otras formas distintas del trabajo formal. En este sentido, el desplazamiento de los empleados de menor riesgo al trabajo autónomo podría causar un debilitamiento de los sistemas de protección social, afectando a los de mayor riesgo.

Por otro lado, las nuevas tecnologías facilitan y abaratan la oferta y la búsqueda de trabajo en línea y los intermediarios (plataformas de trabajo) han experimentado un inmenso crecimiento en los últimos años, aunque siguen representando una parte muy pequeña de los trabajadores en los países de la OCDE (por ejemplo, Katz y Krueger (2016), Pesole et al. (2018)).

2.1.3. Automatización

La innovación tecnológica ha contribuido al crecimiento del empleo tanto histórica como recientemente. Una de las razones es que el cambio tecnológico ha creado nuevos puestos de trabajo, como desarrolladores y diseñadores de software, entre otras profesiones. Un estudio realizado en Estados Unidos reveló que, en las últimas tres décadas, el crecimiento del empleo ha sido mayor en las ocupaciones más nuevas (Acemoglu y Restrepo, 2016). Además, dependiendo de las características particulares de los mercados del trabajo y de los productos afectados, el cambio tecnológico tiende a mejorar la productividad, lo que se traduce en mayores ingresos y menores precios (Bessen, 2018; Acemoglu y Restrepo, 2018). A su vez, el desarrollo tecnológico aumenta la demanda de productos y servicios en la economía, generando, en última instancia, una mayor demanda de mano de obra incluso en sectores no afectados directamente por la innovación (Salomons, 2018).

El problema comienza cuando la tecnología reduce la demanda de habilidades que abundan en la fuerza de trabajo, y aumenta la de las más escasas. Mientras no se resuelva el desajuste entre la demanda y la oferta de cualificaciones, los nuevos puestos de trabajo pueden ampliar la brecha salarial con los trabajadores de ingresos medios (Zia, 2017).

Por tanto, es fundamental entender el grado de vulnerabilidad de los empleos que están expuestos a los cambios derivados de los avances tecnológicos. Con el objetivo de evaluar el número y las características de los puestos de trabajo que tienen mayor probabilidad de verse afectados en las próximas décadas, se han llevado a cabo una serie de estudios, basados en las predicciones de los expertos sobre qué ocupaciones podrían ser más fácilmente automatizadas en el futuro (Brzeski, Carsten; Fechner, 2018; Frey y Osborne, 2017). Ahora bien, el hecho de que realmente sean automatizadas dependerá de un conjunto de factores que van más allá de la tecnología, incluidos algunos definidos por la política pública, como la disponibilidad de cualificaciones en el mercado laboral y la dinámica salarial.

Estimaciones recientes de la OCDE sugieren que, dentro de los países que la componen, un trabajo tradicional tiene un 47% de posibilidades de ser automatizado (Nedelkoska y Quintini, 2018). Los más propensos son trabajos con bajos requisitos de calificación y salarios, y entre los trabajadores que corren mayor riesgo se encuentran los más jóvenes, mientras que los que corren menos riesgo cubren un amplio espectro: desde profesionales hasta trabajadores sociales (OCDE, 2019).

2.1.4. Poblaciones envejecidas, dependencia funcional y cuidados

La prevalencia y gravedad de la dependencia funcional tiene una relación más directa con la variable edad que con la variable socioeconómica de los hogares. En los países de ingresos altos, la dependencia funcional se está convirtiendo en un foco cada vez más importante en las políticas públicas, especialmente a medida que aumenta la edad y la esperanza de vida de la población.

Los hallazgos de un informe del Banco Mundial (2020) muestran un patrón consistente, donde la dependencia funcional se presenta como un obstáculo para el mercado del trabajo. Por este motivo, las limitaciones impuestas a la actividad económica del hogar por la dependencia funcional de uno de sus miembros pueden contribuir a un mayor riesgo de movilidad social descendente y empobrecimiento o incluso a una caída más profunda en la pobreza.

Cuando un integrante del hogar padece una enfermedad de larga duración que conduce a la dependencia funcional, el o la jefe del hogar y los demás miembros de la familia en edad de trabajar pueden verse obligados a buscar un trabajo que les permita una mayor flexibilidad que la ofrecida por el empleo formal dependiente para hacerse cargo del cuidado de su familiar. También es posible que en los casos más graves de dependencia funcional, la persona que encabeza el hogar se convierta en el principal cuidador y, por tanto, no pueda trabajar fuera. En consecuencia, la dependencia funcional de un integrante de la familia puede obligar a las personas que de otro modo serían económicamente activas, a retirarse del mercado del trabajo e incluso restringir completamente las opciones de subsistencia de los hogares pequeños, de edad avanzada o de una sola generación.

La responsabilidad del cuidado tiende a caer mayoritariamente en las mujeres, lo que resulta una carga para ellas, ya que pocas cuidadoras reciben apoyo del Estado para realizar estas tareas. En el caso de Chile, datos de la Encuesta CASEN 2017 muestran que en la Región Metropolitana, el 32% de las mujeres fuera de la fuerza laboral aludía el tener que realizar labores del hogar como causa de su inactividad —frente a un 1,6% de hombres— y el 14% manifestaba que se debía al cuidado de

hijos o terceros, versus el 0,9% de los hombres en la misma situación (OLM, 2018). Por otro lado, la proporción de personas mayores que viven solas ha aumentado entre 2006 y 2015 en los diecisiete países analizados por Apella y Rofman (2020).

Dicho esto, es posible identificar la necesidad de servicios de atención médica a largo plazo. En este sentido, la pregunta por el cómo se deben organizar estos servicios y su financiamiento se ha vuelto una cuestión cada vez más urgente dentro de las políticas de protección social a nivel mundial.

Los sistemas de atención a largo plazo o cuidado de larga duración (CLD) se están desarrollando rápidamente en los países de América Latina. Apella y Rofman (2020) muestran que la mayoría de los gobiernos de la región son incapaces de gestionar eficazmente el desarrollo de estos sistemas, lo que conduce a una mala prestación de servicios en términos de rentabilidad, calidad y equidad.

Los problemas observados en países de América Latina son:

- Hospitalización innecesaria y costosa de las personas mayores debido a la disponibilidad limitada de atención en entornos no hospitalarios.
- Atención de mala calidad a las personas funcionalmente dependientes, en particular a las personas mayores.
- Poca capacitación y apoyo a los cuidadores de los miembros de la familia.
- Restricciones sobre otras actividades económicas a las que pueden comprometerse los miembros del hogar que administran el cuidado a largo plazo (sobre todo mujeres).

Ahora bien, el informe del Banco Mundial (2020) sostiene que la solución a esta problemática no necesariamente reside en la apertura de instituciones de atención residencial. La experiencia de los países de ingresos altos ha demostrado que ese enfoque no solo es insostenible financieramente, sino que también contradice la preferencia de la mayoría de las personas mayores de permanecer en sus propios hogares (OMS, 2015). La tendencia, en países que han estado enfrentando el envejecimiento de la población con éxito, es que las políticas de CLD deberían, más bien, abarcar una amplia cartera de intervenciones (Apella y Rofman, 2020).

Por otra parte, las instituciones privadas con fines de lucro ya desempeñan un papel importante como proveedores de servicios CLD en América Latina y es probable que ese sea cada vez más el caso. Sin embargo, el sector es todavía pequeño y muy segmentado, con proveedores de alto nivel que ofrecen costosos servicios residenciales y domiciliarios a usuarios más adinerados y niveles de atención mucho más básicos para los demás. El sector también está débilmente regulado; incluso cuando se hayan establecido estándares, los gobiernos tendrán que desempeñar un papel más proactivo para hacerlos cumplir, por ejemplo, ofreciendo capacitación, desarrollando mecanismos de rendición de cuentas (OMS 2015).

2.1.5. Salud y gasto de bolsillo

El gasto de un hogar en salud aumenta con su nivel socioeconómico y la prevalencia de niveles de gasto catastróficos es mayor entre los hogares de clase media. Este fenómeno se observa en muchos países del mundo y en la mayoría de los países de América Latina. A medida que aumentan los ingresos de los hogares, aumenta su demanda de tratamientos sanitarios, así como la parte de su presupuesto que destinan a esta atención (Baeza y Packard, 2006; OCDE, 2019).

En un destacado análisis de la vulnerabilidad financiera ante el costo de la asistencia sanitaria en los países latinoamericanos, Knaul et al. (2011) comparan el gasto sanitario en 12 países y concluyen que los hogares de clase media tienen más probabilidades de verse afectados por niveles catastróficos de gasto sanitario que los hogares pobres.

Por otra parte, las particularidades de los mercados médicos hacen que el costo de la asistencia sanitaria sea más difícil de gestionar para los hogares con sus propios ahorros, ya que es mucho menos probable que se hagan predicciones razonables y prepararse para las necesidades y costos sanitarios que puedan surgir (Barr, 2001). Por lo tanto, cuando no se dispone de seguros sociales, la cobertura es costosa o los planes disponibles no proporcionan una protección eficaz, lo que puede contribuir a una profunda sensación de inseguridad en este ámbito (Wagstaff, et al, 2018).

2.1.6. Endeudamiento y bienestar financiero

El estilo de vida de las clases medias se asocia con el acceso a ciertos bienes y servicios y determinadas condiciones de vida, como vivienda digna, buena educación y servicios de salud adecuados y accesibles. Sin embargo, los precios de los bienes y servicios de consumo básico como la salud, la educación y la vivienda han aumentado muy por encima de la inflación, mientras que los ingresos medios no han aumentado (OCDE, 2019). En el ámbito de la salud, el envejecimiento y las nuevas tecnologías médicas han elevado el costo de los servicios. En educación, la carrera por los diplomas está presionando a los padres para que inviertan cada vez más en este ámbito y, al mismo tiempo, los servicios educativos se volvieron más costosos en varios países. Asimismo, en vivienda, la polarización geográfica de los puestos de trabajo está haciendo subir los precios de la vivienda en las grandes áreas urbanas, precisamente donde están disponibles los trabajos más gratificantes (ibid).

Por lo tanto, lograr un estilo de vida de clase media se ha vuelto más difícil que en el pasado debido a la fuerte subida de los precios de la vivienda y otros ítems de consumo de la clase media (Blank, 2010). La vivienda es, particularmente, un ítem clave, ya que representa alrededor de un tercio del gasto de la renta disponible y es el más importante para los hogares de ingresos medios (OCDE, 2019).

La vivienda es más que un bien de consumo estándar: en muchos países, ser de clase media se asocia tradicionalmente con ser propietario de una vivienda, por lo que el alza de los precios ha tocado el significado mismo de ser parte de este grupo. El aumento de los precios de la vivienda —que pese a variar dentro de cada país, ha crecido en promedio tres veces más rápido que el ingreso medio de los hogares durante las dos últimas décadas (ibid)— también obstaculiza la movilidad laboral hacia las zonas urbanas más dinámicas y, de este modo, la movilidad social ascendente.

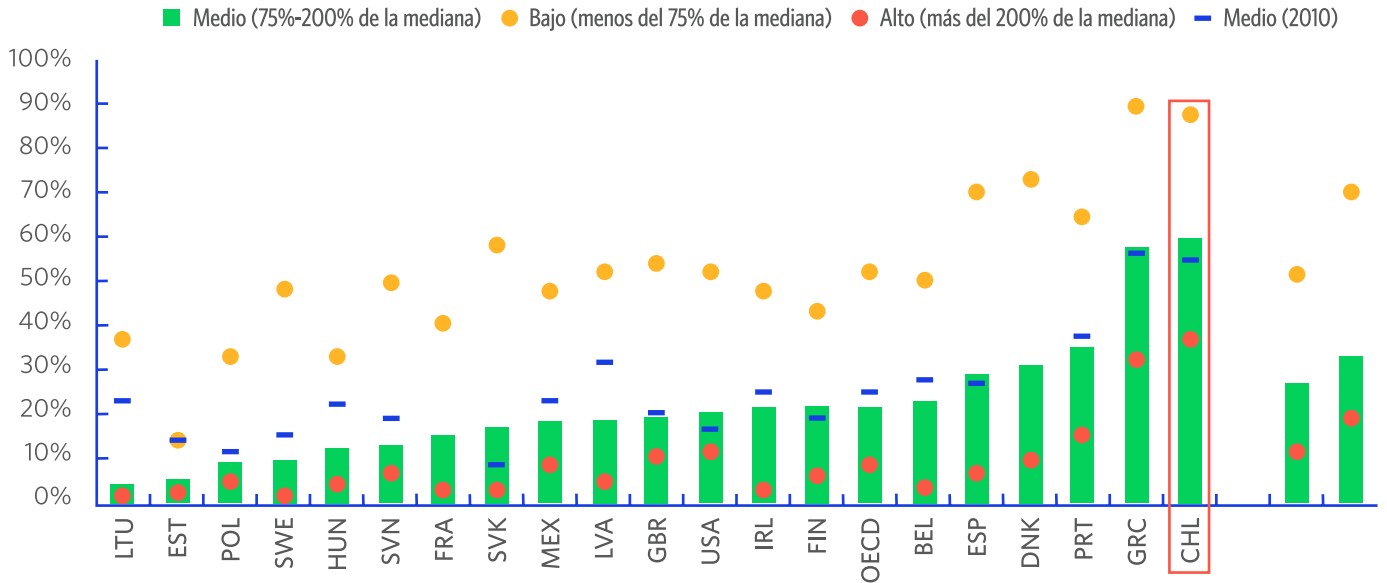
El aumento del gasto en bienes y servicios reduce la capacidad de ahorro y aprieta las finanzas de los hogares con ingresos medios. Actualmente, uno de cada cinco hogares de renta media gasta más de lo que gana, lo que conlleva un riesgo de sobreendeudamiento (OCDE, 2019).

En el caso particular de Chile, los datos revelados por un informe reciente sobre educación financiera realizado por el Centro de Políticas Públicas UC (2020) da cuenta de “conductas riesgosas en torno al manejo del endeudamiento, según lo cual, el motivo más predominante para la adquisición de deudas es la necesidad de pagar créditos anteriores” (p.8), especialmente para los créditos de consumo con casas comerciales, bancos y los informales (con familiares o amigos). Este documento, además, da cuenta de un importante aumento en las deudas hipotecarias desde 2007. Asimismo, se encuentra que el endeudamiento de tarjetas de crédito de casas comerciales tiene una importante presencia en los hogares chilenos. Entre 2007 y 2014 la tenencia de este tipo de deuda se mantuvo casi en el 50%.

El sobreendeudamiento (definido como una relación deuda/activo de más del 75%) es mayor para los hogares de renta media que para los de renta baja y los de renta alta y afecta a alrededor del 11% de estos hogares, en los países de la OCDE (OCDE, 2015).

Se puede observar que, en comparación al resto de los países de la OCDE, Chile tiene un alto porcentaje de hogares que gastan más de lo que ganan. Más aún, es el país de la OCDE que presenta la mayor tasa de hogares cuyos gastos son mayores que sus ingresos (cerca del 60% de los hogares chilenos). Analizando por distintos tramos de ingreso, es constatable que el efecto es más importante en hogares con menores ingresos, concluyendo que existen problemas de sobreendeudamiento.

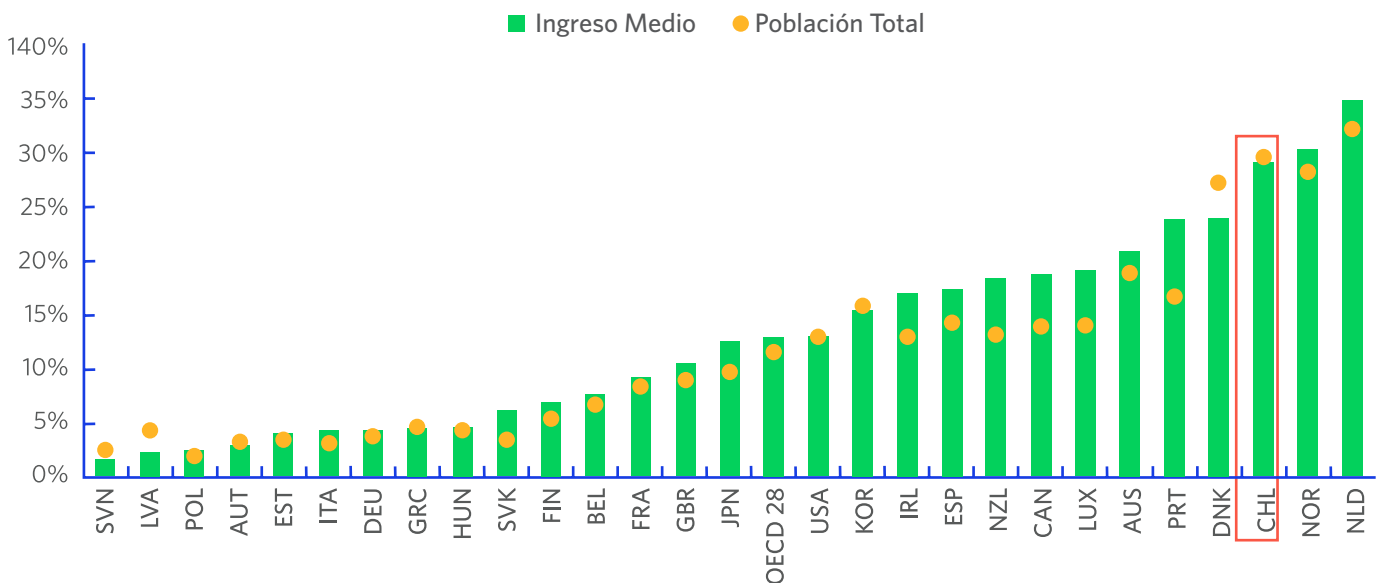
Figura 5: Porcentaje de hogares que gastan más de lo que ganan, por tramo de ingreso, 2016 o último año disponible



Fuente: OCDE (2019)

En ese sentido, la Figura 5 muestra que Chile es también uno de los países OCDE con mayor tasa de sobreendeudamiento. Cerca del 30% de los hogares chilenos está sobreendeudado, es decir que deben montos tres veces mayores a su ingreso. El problema del sobreendeudamiento se vuelve insostenible cuando el hogar deja de recibir sus ingresos y puede muy fácilmente caer en situaciones de pobreza.

Figura 6: Porcentaje de hogares sobreendeudados, 2015 o último año disponible



Fuente: OCDE (2019)

2.2. Caracterización general de los hogares chilenos

En este punto se abordan dos elementos. En primer lugar, las fragilidades de los hogares chilenos, con el fin de mostrar las principales carencias relacionadas a los ingresos y gastos de estos. Luego, se realiza una comparación de los potencialmente afiliados y no afiliados, para establecer cuáles son las brechas en el acceso a ciertos ámbitos del sistema de seguridad social (ingresos, mercado laboral, salud, dependencia e inclusión financiera).

2.2.1. Fragilidades de los hogares chilenos

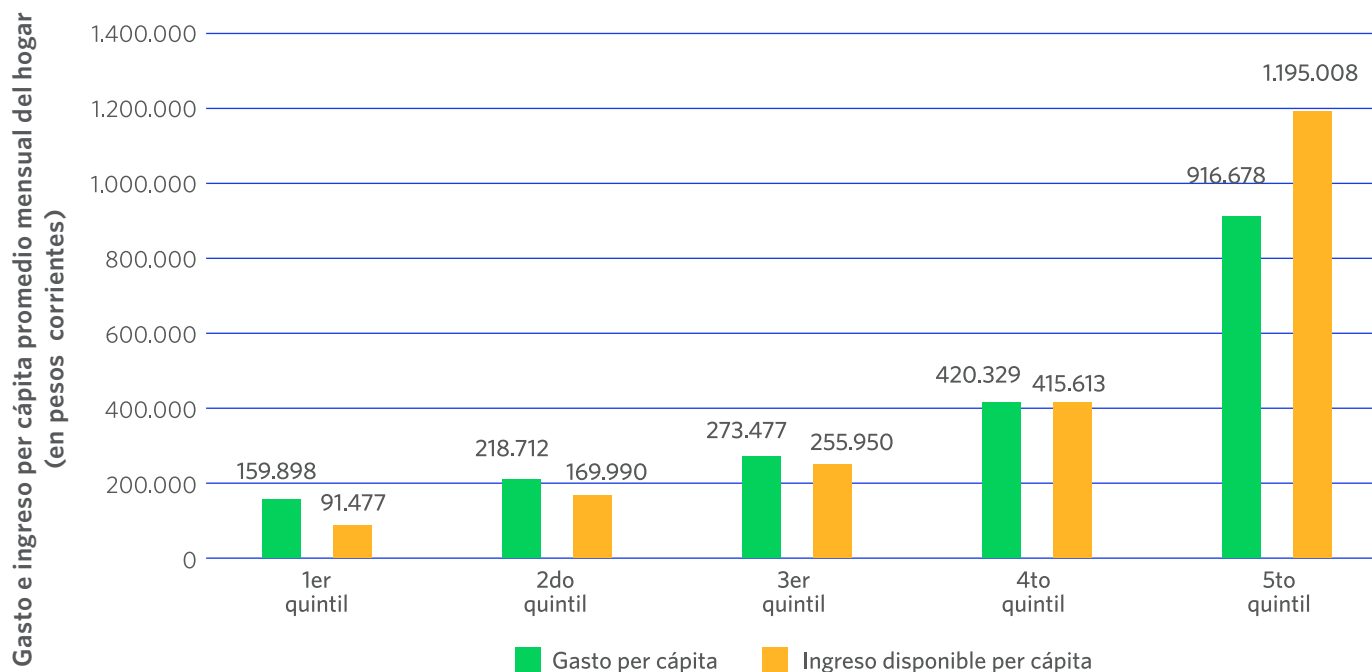
Como se dijo anteriormente, a pesar de los enormes avances en términos de reducción de la pobreza y la generación de nuevos instrumentos de seguridad social de los últimos años, Chile aún enfrenta desafíos importantes en materia de consolidar una red de seguridad social que impida que los hogares caigan rápidamente en situaciones de mayor vulnerabilidad. Parte de esta fragilidad está reflejada en la tensión que existe entre los ingresos y gastos de un hogar, y los instrumentos que dispone (tanto de ahorro como seguros) para enfrentar situaciones que ponen a prueba su salud financiera.

Al analizar los índices de calidad de vida de la OCDE, Chile presenta un nivel global que se asemeja al promedio de los países miembros. Sin embargo, en la comparación de una serie de indicadores, se presentan preocupantes cifras relacionadas con bajos niveles de ingreso y patrimonio, compromiso cívico, estado de la salud, empleo y remuneración, vivienda, balance vida-trabajo, sentido de comunidad, seguridad personal, educación y competencias, calidad medioambiental y satisfacción. Varios de estas variables se pueden destacar como problemas asociados al sistema de seguridad social: mercado laboral, salud, educación y vivienda. Por lo que se inserta el interés de estudiar estos desafíos del país. Además, pese a su tendencia descendente, los niveles de pobreza en Chile siguen siendo altos para los estándares de la OCDE (OCDE, 2018).

Al analizar con mayor profundidad lo que sucede en Chile, surge de inmediato la tensión entre ingreso y gastos de los hogares. Según la última Encuesta de Presupuestos Familiares del Instituto Nacional de Estadísticas (INE 2018), se constata que los cuatro primeros quintiles de ingreso presentan una situación de alta tensión financiera (hogares poseen levemente mayores gastos que ingresos). De acuerdo con las estadísticas, el gasto per cápita promedio supera al ingreso per cápita en los hogares de los primeros cuatro quintiles, dejando al último quintil (el más alto) como el único que alcanza cierta holgura presupuestaria. Los datos están en línea con los hallazgos de la OCDE, que muestran que alrededor del 60% de los hogares de Chile gasta más que sus ingresos, siendo esta situación más aguda para los hogares de menores ingresos, lo que se condice con la alta tasa de sobreendeudamiento existente.

Esta situación se vuelve aún más crítica si se considera que los hogares se ven presionados fuertemente por el incremento del costo de la vida, lo que golpea el presupuesto familiar.

Figura 7: Gasto e ingreso disponible per cápita mensual del hogar en Chile

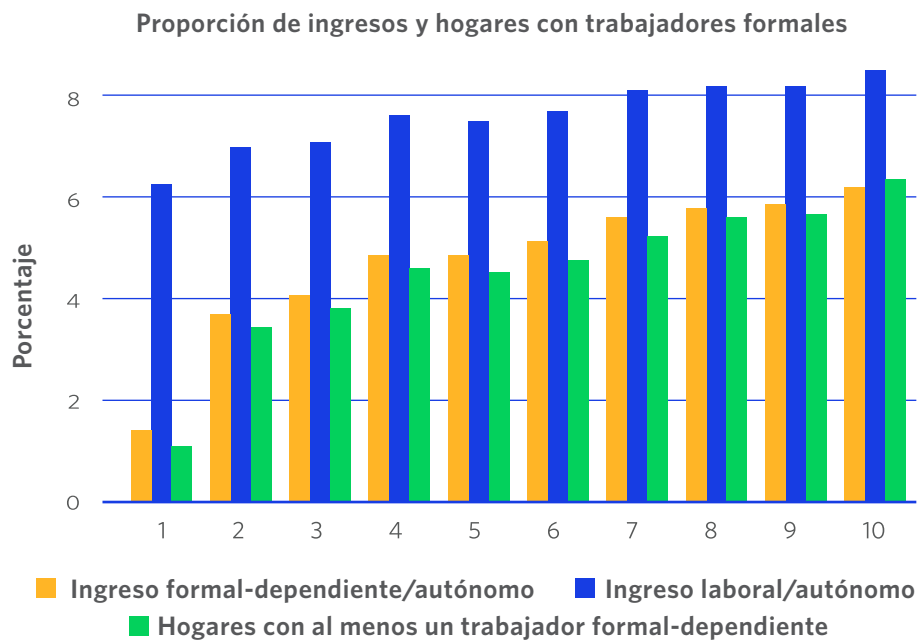


Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares, INE (2018)

Con respecto a la composición del ingreso de los hogares, es importante destacar que según CASEN 2017, la participación del ingreso laboral de los hogares en el ingreso total es alta, pero, como fue señalado anteriormente, gran parte de este proviene de trabajos informales o independientes. Cuando se observa la distribución por decil de ingreso surge con fuerza el hecho de que para los primeros quintiles solo una pequeña parte está cubierta por el mercado formal, lo que explica la vulnerabilidad de estos hogares frente a los shocks de ingresos, y también a los shocks de gastos.

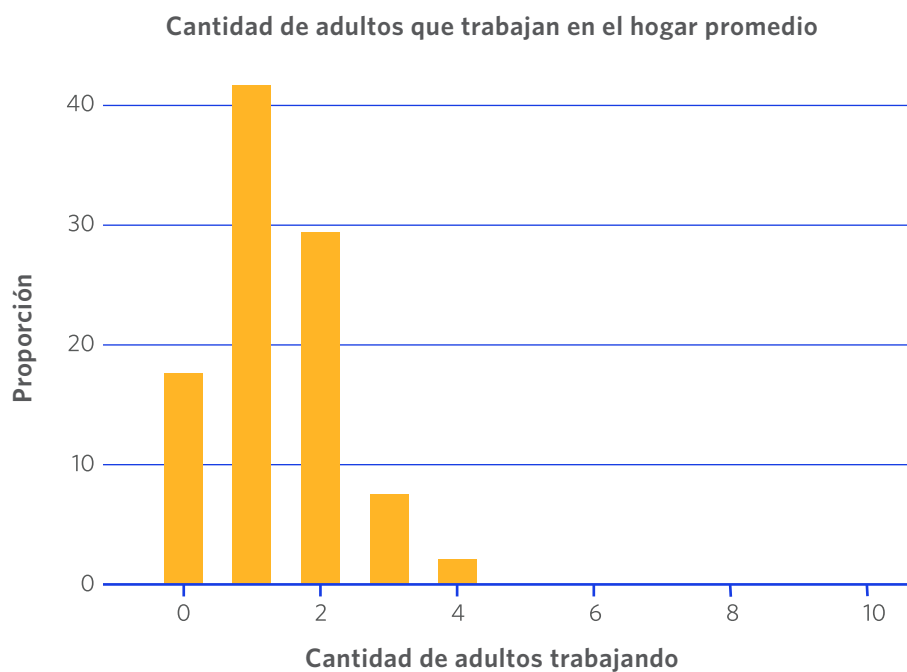
El mismo cuadro sugiere, además, que existe una similitud en la distribución de la proporción de hogares con trabajadores formales dependientes y la fracción que representa este ingreso en el ingreso autónomo del hogar desde el decil IV en adelante. Como es de esperar, los hogares de mayores ingresos (deciles más elevados) poseen una mayor porción de sus entradas monetarias cuidadas por mecanismos formales de protección social, lo que también implica que está cubierta una mayor proporción del ingreso autónomo de cada hogar. Así mismo, de la figura se desprende que gran parte de la fragilidad de los hogares pertenecientes a los deciles más bajos está relacionada a que son menos los trabajadores formales y, por lo tanto, tienen un peor acceso a mecanismos de seguridad social. Adicionalmente, es interesante observar que en el 40% de los hogares, la fuente de ingreso laboral corresponde a una sola persona, lo que implica que las situaciones de desempleo se vuelven críticas para estos grupos.

Figura 8: Proporción de ingreso formal dependiente y laboral, y hogares formales dependientes, por decil



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN (2017)

Figura 9: Número de adultos trabajadores (de cualquier tipo) por hogar

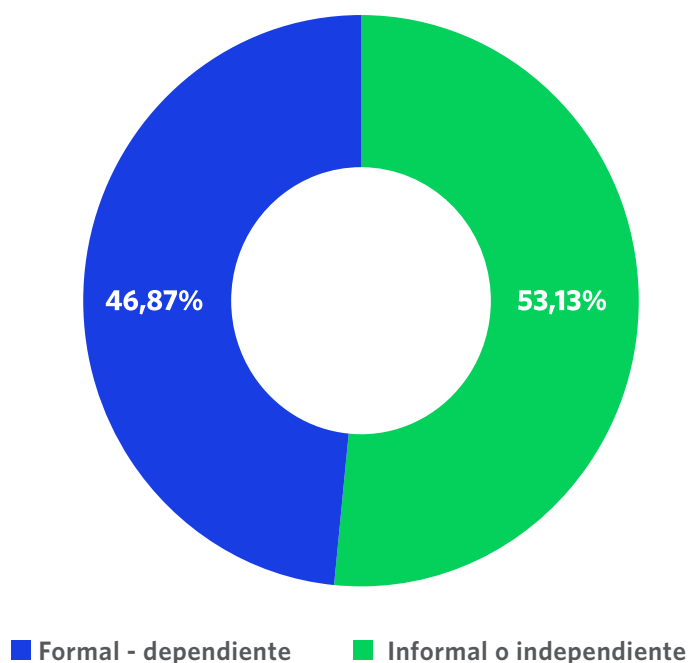


Fuente: Elaboración propia en base a CASEN (2017)

En general, los trabajadores afiliados a las Cajas de Compensación cumplen, en mayor medida, con un régimen tradicional de formalidad. Esta situación se debe principalmente a que la mayoría de los trabajadores están afiliados a través de la empresa que los emplea (que es miembro desde antes). Dada la distribución de los ingresos formales dependientes de los hogares, se puede asumir que las Cajas están enfocadas en un segmento socioeconómico más alto de la población (y menos concentradas en los grupos vulnerables).

Ahora bien, los hogares tienen una mixtura. Las fuentes de ingreso del trabajo de un hogar son en parte formal dependientes y en parte informales o independientes. En promedio, el 53% de los ingresos entran en esta última categoría. Esto implica que la discusión acerca de los desafíos de seguridad social no solo tiene que ver con aquellos hogares de menor ingreso, sino que se trata de un desafío que incluye una gama más amplia de hogares que corren riesgo de caer en situaciones de pobreza. Esto junto con que el seguro de cesantía cubre solo a trabajos formales dependientes, quedando así un 53% de los ingresos del país desprotegidos. Lo mismo puede verse en el gráfico a continuación, que muestra la proporción de ingresos laborales y la porción de ingresos formales dependientes, fortaleciendo el punto de que existe una fracción de los ingresos de los hogares que no estaría cubierta por el sistema de seguridad social ante situaciones adversas.

Figura 10: Fuente de los ingresos de los hogares



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN (2017)

Se han constatado algunas características que indican la fragilidad de los hogares chilenos, especialmente en los hogares de menor ingreso, pero también en general, debido a un alto porcentaje de informalidad o independencia en los hogares de Chile.

A continuación, se exponen características de los grupos de hogares que están al alcance de las Cajas de Compensación para luego comparar con las características de los hogares que no entran en la cartera de afiliación de las Cajas.

3. LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN: EVOLUCIÓN Y APOORTE A LA SEGURIDAD SOCIAL

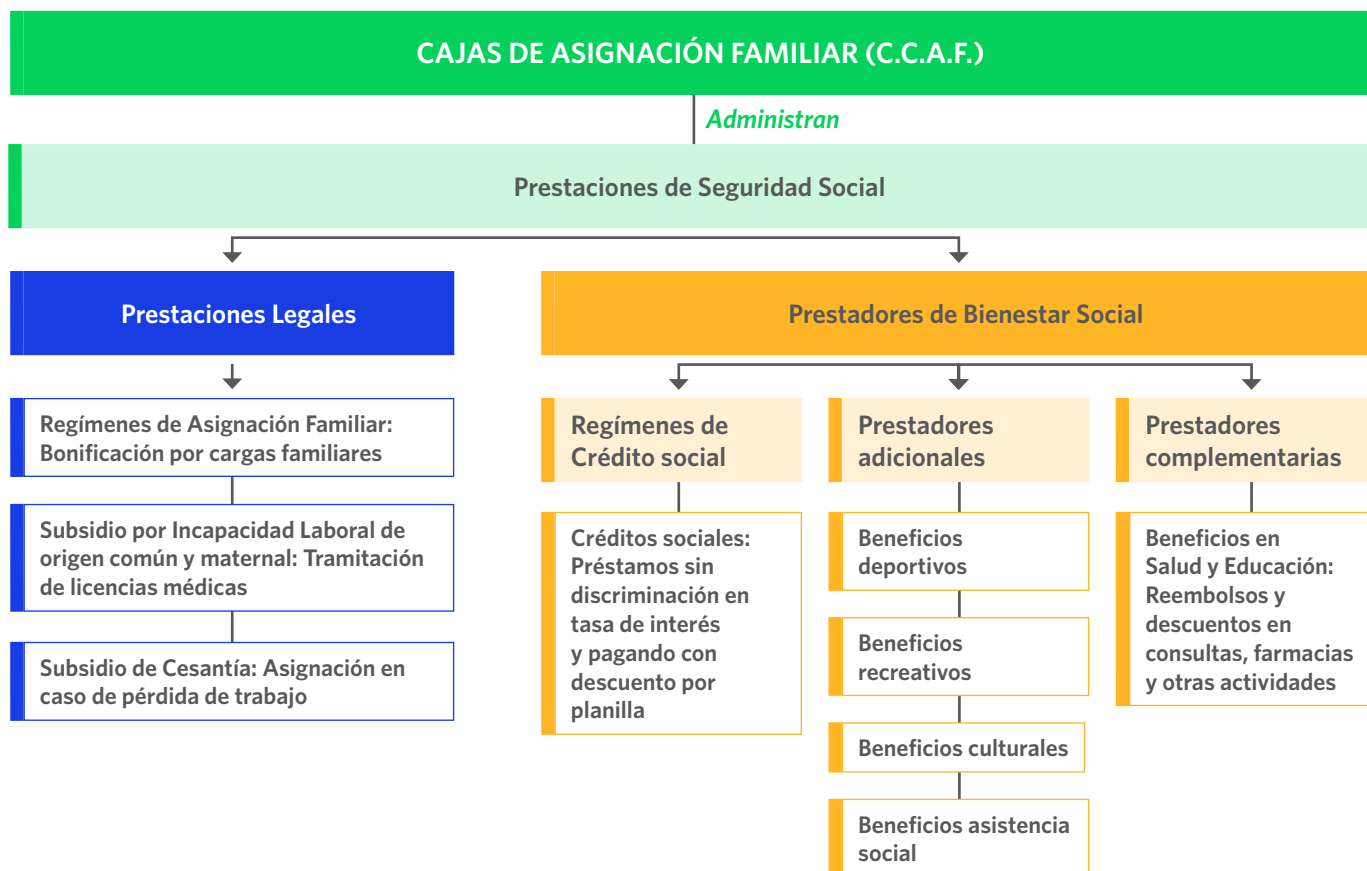
3.1. ¿Qué hacen las Cajas de Compensación? Origen y funciones

Las Cajas de Compensación de Asignación Familiar son entidades de previsión social, constituidas como corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objeto es la administración de prestaciones de seguridad social (Artículo 1º, Ley N°18.833).

Su origen formal data del año 1953 cuando se establecieron por ley las asignaciones familiares, es decir, un subsidio a los trabajadores de menores ingresos con base a sus cargas familiares, para ser administradas por estas entidades. No obstante, surgieron en décadas anteriores como organizaciones que colaboraron con los gremios empresariales en la entrega de bonificaciones y otros beneficios a los trabajadores. Este formato sigue el modelo de Cajas de Compensación europeas, de tradición social cristiana y del Estado de Bienestar, donde los gremios empresariales, hasta el día de hoy, asumen un rol colaborativo en la protección social.

Actualmente, entre las prestaciones de seguridad social que entregan las Cajas, están las establecidas por ley y las de bienestar social, definidas por las propias instituciones. Entre las primeras se encuentran la asignación familiar, el Subsidio de Incapacidad Laboral (SIL) y el subsidio de cesantía (hoy prácticamente descontinuado). En tanto, las prestaciones de bienestar social se separan entre la administración de un régimen de crédito social, que permite acceder a financiamiento inclusivo para un gran número de personas; y las prestaciones adicionales que ponen a disposición de los afiliados una red de centros recreacionales y entregan beneficios culturales y deportivos, entre otros, además de un completo régimen de prestaciones complementarias de salud, educación y convenios de descuentos en gran cantidad de servicios y comercios.

Figura 11: Prestaciones administradas por las Cajas.



3.2. Radiografía de sus afiliados: trabajadores, pensionados y empresas

Las Cajas cuentan, a octubre de 2020, con un total de 6.539.427 de afiliados, de los cuales 5.103.123 son trabajadores (78%) y 1.436.304 son pensionados (22%). Según la Encuesta Nacional de Empleo del Instituto Nacional de Estadística (INE), correspondiente al trimestre móvil agosto-septiembre-octubre de 2020, hay 7.667.660 de trabajadores ocupados en todo el país. Esto implica que las Cajas concentran el 67% de los trabajadores, lo que representa una alta cobertura a nivel nacional. El porcentaje de trabajadores no afiliados está mayoritariamente asociado a las labores como independiente. Por otra parte, de acuerdo con la Superintendencia de Pensiones, Chile cuenta con 1.888.725 pensionados, de modo que el 76% está afiliado a una Caja de Compensación.

La gran mayoría de los trabajadores que son parte del sistema son dependientes de alguna de las 84.615 empresas adheridas. En Chile, a 2019, de acuerdo con las estadísticas del Servicio de Impuestos Internos (SII), existían 1.294.136 empresas, sin embargo, no todas figuran con trabajadores, lo que implica que la cifra de compañías con una planilla de remuneraciones activa es de 424.439. Por lo tanto, de todas las empresas activas del país, el 20% de ellas está afiliada a una Caja de Compensación.

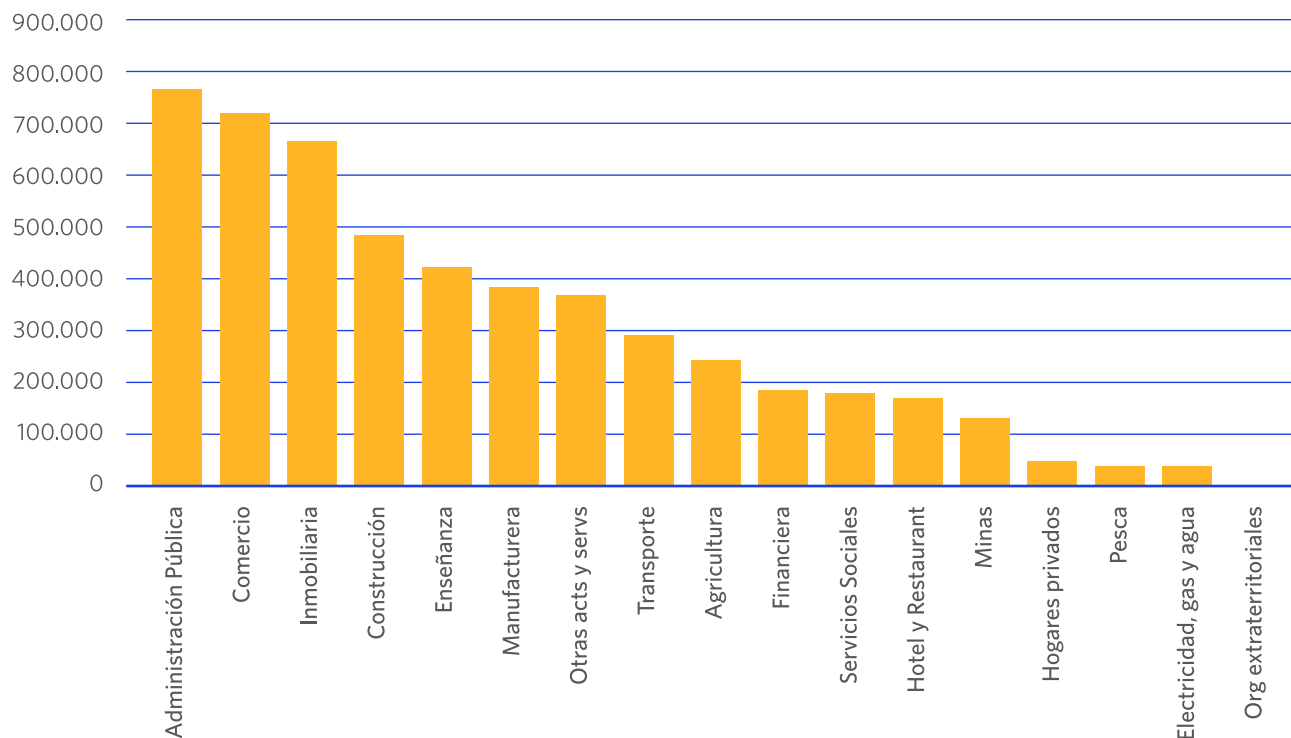
Figura 12: La afiliación a Cajas de Compensación en números.

Número de afiliados	6.539.427	34% de la población chilena
Número de trabajadores	5.103.123	78% de los trabajadores formales
Número de pensionados	1.436.304	76% de los pensionados
Número de pensionados	1.436.304	76% de los pensionados
Número total de beneficiarios (afiliados y sus cargas)	8.409.635	44% de la Población
Número de empresas afiliadas	84.615	20% de las empresas activas en Chile

Fuente: Elaboración propia en base a Memorias ACGG, diciembre de 2020.

Según los datos de la Asociación Gremial de Cajas de Chile, durante el año 2020 los principales rubros de los trabajadores afiliados eran la administración pública con 767.536 trabajadores, el comercio con 715.937, las actividades inmobiliarias con 661.998 y las de construcción con 484.984. Esto denota que, en su conjunto, el fuerte de la afiliación de las Cajas está concentrado en el sector privado (85% de los trabajadores afiliados).

Figura 13: Repartición de trabajadores afiliados por sector económico



Fuente: Elaboración propia en base a Cajas de Chile A.G., 2020.

3.3. Principales resultados e impacto de sus prestaciones

- Las Cajas son los principales actores en la entrega de subsidios maternales, encargándose del 45% de estas asignaciones, por sobre el rol de las Isapres, que cubren el 32%. Durante el año 2020 se otorgaron un total de 397.852 subsidios maternales en el país, de los cuales 179.615 fueron entregados por las Cajas de compensación.
- En 2020 las Cajas entregaron 1.897.276 subsidios (por licencias médicas) de origen común, lo que equivale al 31% de todas las licencias tramitadas. Esto implica el pago de 44.487.469 días, es decir, un promedio de 23 días por licencia otorgada.
- En el mismo año se entregaron 13.523.832 asignaciones familiares anuales, de las cuales el 79% fue gestionado por las Cajas (10.681.404). Del total del gasto anual total en asignaciones familiares en Chile (que asciende a \$84.470 millones), las Cajas intermediaron la entrega del 57% de los recursos (\$47.978 millones).
- El año 2020 se otorgaron 1.615.213 créditos (en 2019 fueron 2.305.299). Sin embargo, el monto de deuda en Cajas de Compensación es de \$2.300.431 millones, correspondiente al 2,5% del total de deuda en Chile (Informe de endeudamiento CMF, 2019), lo que implica que el peso de las Cajas en este mercado es minoritario aún.
- En términos de beneficios otorgados en forma onerosa sin copago, durante 2020 se entregaron 1.073.214 prestaciones adicionales, cuyo monto total ascendió a \$16.210 millones de pesos, repartidos entre beneficios de salud (25%); educación (9%); contingencias tales como bonos de nacimiento, matrimonio o fallecimiento (24%) y otros beneficios no retornables (42%). Si a esta cifra se le suma también los beneficios sociales entregados con copago, la cifra aumenta a \$80.763 millones (Memorias AGCC 2020).

Figura 14: Las prestaciones de las Cajas de Compensación en números.

Subsidios maternales	179.135
Licencias médicas	1.897.276
Asignaciones familiares	10.681.404
Crédito social	1.615.213
Prestaciones adicionales	1.073.214
Sucursales	451

4. DEMANDAS Y BRECHAS SOCIALES EN CHILE: UN NUEVO DESAFÍO PARA LAS CAJAS

4.1. La necesidad de complementar el sistema de seguridad social

Basado en estudios previos y trabajo de campo, la investigación identificó las principales brechas en seguridad social y seleccionó aquellas donde las Cajas podrían generar un mayor impacto. Para elegir estos desafíos se tomaron en consideración cinco criterios:

1. **Masividad:** el porcentaje de hogares que se ven afectados por el desafío.
2. **Presencia del Estado:** la falta de oferta pública del sistema de seguridad social.
3. **Presencia de las Cajas en el ámbito:** nivel de conocimiento respecto de los distintos problemas identificados.
4. **Tendencia del problema:** evolución histórica de estos problemas y de su proyección/agudización hacia el futuro.
5. **Demanda de las prestaciones:** percepción de los hogares y prioridad que le dan a los distintos desafíos considerados.

De esta manera, se pudieron sintetizar los desafíos sociales que tienen un alto potencial de ser abordados por las Cajas de Compensación. El siguiente cuadro resume el análisis efectuado.

Figura 15: Síntesis de desafíos sociales que las Cajas pueden abordar

Dimensión	Ámbito	Desafío	Brecha
SEGURIDAD SOCIAL	Mercado laboral	Costo de la vida	<ul style="list-style-type: none"> Inflación del 5% anual de productos más consumidos en 2020 (alimentos y servicios básicos)¹. Sectores económicos con menor ajuste de remuneraciones (Construcción, Act. Inmobiliarias)¹.
		Informalidad	<ul style="list-style-type: none"> 27% de informalidad en 2020². Mayores de 60 (35%) y menores de 30 años (26%)². Trabajadores cuenta propia (60%) y servicios domésticos (36%)². Sectores: Comercio, Construcción, Agricultura, Pesca y Manufactura².
		Automatización	<ul style="list-style-type: none"> Mayores de 60 años (44%)³ en 2019. Menos calificados (53%)⁴. Quintiles II, III y IV (44%)³. Sectores: Transporte, Agricultura, Pesca, Minería y Act. financieras. Sobre 50% de riesgo de automatización³.
	Envejecimiento, dependencia funcional y cuidados	Hogares con personas dependientes	<ul style="list-style-type: none"> 11% de los hogares de Chile⁵ en 2017. Hogares con mayor promedio de edad (69 años) y menores ingresos (44% menos ingresos que hogares sin personas dependientes)⁵. Diferencia en tipos de cuidado por ingresos.
		Costos para hogares dependientes	<ul style="list-style-type: none"> Cuidador⁶. Medicamentos⁶. Accesorios. Costos asociados al cuidador.
		Oferta pública	<ul style="list-style-type: none"> Programas de prevención. Poca cobertura territorial. Débil capacidad de apoyo.
	Salud	Medicamentos	<ul style="list-style-type: none"> Adultos mayores (48% del gasto en salud) y quintil I (40%)⁶ en 2021. Alta Prioridad en toda la población (36% del gasto en salud se destina a medicamentos)⁶.
		Enfermedades crónicas	<ul style="list-style-type: none"> Decil I (38% de los hogares)⁵ en 2017. Apoyo al ingreso del hogar.
		Gastos catastróficos	<ul style="list-style-type: none"> Es mayor en adultos mayores y mujeres⁶. Alto costo de hospitalizaciones y servicios quirúrgicos⁶.
	BIENESTAR FINANCIERO	Inclusión financiera	Acceso
Educación financiera			<ul style="list-style-type: none"> Menores ingresos (solo 23% ahorra)⁷.
Deuda		Control de la deuda	<ul style="list-style-type: none"> No ocupados (59% ratio deuda-ingreso)⁷. Menores ingresos (68% ratio deuda-ingreso)⁷.

Fuente: Elaboración propia en base a ¹Banco Central (2020), ²INE (2020), ³Clapes UC (2019), ⁴Fundación Chile (2017), ⁵Casen (2017), ⁶CEP (2021 y 2018), ⁷EFH (2017)

4.2. El potencial de las Cajas para abordar estas brechas

Existen características de las Cajas que las posicionan como actores con gran potencial para abordar las brechas de seguridad social mencionadas anteriormente. Se relevó su factibilidad normativa, de gestión y de capacidades instaladas para cumplir con este rol. Sin embargo, sería preciso profundizar el trabajo que realizado en términos de legitimidad social, necesario para alcanzar una posición que les permita ser referente en el país para la entrega de mejores soluciones de protección social.

A continuación, se resumen las fortalezas y desafíos que las Cajas debieran atender para abordar dichas brechas y así contribuir a una mejor protección social:

- **Sin fines de lucro.** Se destaca el hecho de que sean entidades sin fines de lucro y actores relevantes en el ámbito de la seguridad social, con un origen fundado en el mundo del trabajo.
- **Inclusión financiera.** Entregan el crédito social como una prestación de seguridad social, no discriminando en su acceso ni por tasas entre sus afiliados. Esta es una fortaleza, pero requeriría ajustes y una mayor provisión de otros instrumentos financieros, como el ahorro social, como se expone en la sección de recomendaciones.
- **Cobertura en población y territorio.** La cobertura que tienen es una de sus principales fortalezas. Las Cajas de Compensación cuentan con una de las bases de afiliados más grandes de Chile y también con una importante presencialidad territorial a lo largo del país.
- **Vínculo empresarial.** Su nexa directa con las empresas afiliadas y gremios es un importante activo. Tienen la posibilidad de conocer de primera fuente las necesidades de los trabajadores y de tener una mirada común en los distintos sectores económicos donde están presentes.
- **Identidad y legitimidad social.** Se destaca la percepción positiva de sus afiliados y no negativa en la población, a diferencia de otras entidades de protección social. Sin embargo, dada la multiplicidad de labores que ejercen, su identidad y legitimidad social es difusa, debido a la dificultad que han tenido para comunicar quiénes son, qué hacen y cómo. Esto podría afectar su capacidad de generar mayor confianza en la ciudadanía para abordar nuevos desafíos.
- **Políticas públicas.** Las leyes que han definido y considerado a las Cajas como actores de seguridad social son de larga data. En los últimos años no se ha renovado desde los generadores de política pública (gobierno, parlamento, centros de estudios, entre otros) una nueva definición estratégica para el quehacer de las Cajas de Compensación, por lo que han sido poco consideradas en las soluciones de protección social. El rol del Estado se ha limitado a regular su funcionamiento, perdiendo una oportunidad importante para utilizar su potencial al servicio de resolver las brechas mencionadas anteriormente.
- **Modelo de financiamiento.** Las Cajas chilenas son un ejemplo de entidades masivas y relevantes en protección social que se autofinancian, habiendo logrado un patrimonio propio para la entrega de beneficios y créditos sociales, denominado fondo social. Con todo, este es un modelo con vulnerabilidades. Tiene una alta dependencia de los excedentes del crédito social, que a su vez dependen de ciertas atribuciones entregadas a las Cajas, como el descuento por planilla de salarios de los créditos otorgados que ha sido discutido por diversos actores en el último tiempo. Por lo tanto, un desafío importante es fortalecer la sustentabilidad financiera de largo plazo de las Cajas, incluso pensando en modelos más tradicionales de cotizaciones o aportes estatales.

Para colaborar a resolver las demandas y brechas sociales señaladas, y respecto a las cuales las Cajas tienen un importante potencial de aportar, a continuación, se entregan una serie de recomendaciones para fortalecer su rol, oferta de productos e institucionalidad.

-
- 3. *A nivel comunal las cajas están presentes en 178 de las 345 comunas del país, lo cual representa un 51,5% del total, aunque a nivel de población, esta cobertura representa el 87% del país.*
- 4. *Las cajas de compensación están relacionadas con los siguientes gremios: Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa), Asociación de Industrias Metalúrgicas (Asimet), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Cámara de Comercio de Santiago (CCS).*

4.3. Potenciar el rol de las Cajas en el sistema de seguridad social

El Banco Mundial, en un reporte reciente, señala que las políticas públicas desarrolladas para ayudar a las personas a gestionar el riesgo, la incertidumbre y las pérdidas derivadas de acontecimientos inesperados, se canalizan principalmente a través del mercado laboral. En este sentido, esta entidad propone hacer cambios para modificar los instrumentos de seguridad social que permitan compensar mejor los riesgos de toda la población, en síntesis:

- i. Expandir la cobertura de la asistencia social básica más allá de los grupos más vulnerables, pero disminuyendo el aporte en los de mayores ingresos.
- ii. Trasladar la financiación de los elementos de los seguros sociales mandatorios a una base fiscal más amplia.
- iii. Fomentar la oferta de seguros y otros instrumentos de ahorro voluntarios para que tomen mayor relevancia en la protección de la población ante riesgos de todo tipo. Esto, subsidiando la cobertura de estos seguros y poniendo incentivos al buen comportamiento (nudging).

Las Cajas podrían ser el actor más relevante en seguridad social complementaria de la clase media chilena, junto con brindar algunos nuevos servicios a la población más vulnerable.

Dentro de este contexto, las Cajas en Chile podrían jugar un rol más importante aportando a disminuir las brechas del sistema de seguridad social. Por eso, el principal objetivo —y que es donde apuntan todas estas recomendaciones— es relevar el rol que tienen en esta tarea. Estas ideas de política pública buscan establecer una participación más activa de estas organizaciones en torno a segmentos no protegidos, principalmente la clase media.

Es importante señalar que esta es una tarea de las propias Cajas, pero implica la participación del Estado y el Congreso en la definición, delegación y soporte a este rol.

En cuanto al papel que cumplen y la política pública se propone lo siguiente:

- Diseñar una política pública que especifique cuál es el rol que deben jugar las Cajas de compensación en temas de seguridad social, y cómo, a través de esa implementación, se pueden cubrir las brechas que hoy existen en el país.
- Las Cajas deben tomar un rol más protagónico respecto a la provisión de servicios sociales complementarios para cubrir riesgos de la clase media, pero también utilizar su capacidad instalada como intermediarios de instrumentos que requieran llegar a grupos de la población más vulnerables. Para esto, deben mostrarse como instituciones confiables de modo que los tomadores de decisiones las consideren para la delegación de nuevas prestaciones.
- La política pública debe enfocar esfuerzos en dotar a las Cajas de las facultades normativas y operacionales necesarias para la ejecución tanto de sus actuales labores, como de las nuevas que podrían asumir, permitiéndoles ajustar su estructura corporativa y financiera con el fin de asegurar la sostenibilidad y la capacidad de realizar este trabajo de forma efectiva.
- Se debe revisar su modelo de financiamiento. Aparte de la señalada alta dependencia a los excedentes del crédito social, las Cajas de compensación mantienen también incentivos no deseados en el financiamiento, debido a diversos subsidios cruzados. Por ejemplo, deben financiar con sus propios recursos parte importante del procesamiento y pago de licencias médicas de Fonasa, lo que es una prestación establecida por ley que debiera ser completamente financiada por el Estado o los cotizantes. Esto hace que las organizaciones pierdan su foco y cuenten con menos recursos para una mayor provisión de bienes y servicios sociales.

-

5. "Protecting All: Risk sharing for a diverse and diversifying world of work", Washington, D.C.: World Bank Group.

6. Revisar libro "Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness" de los autores Richard Thaler y Cass Sunstein.

7. Las cajas financian las prestaciones sociales con excedentes del crédito social. Los beneficios que entregan a los afiliados están financiados por recursos de estos (u otros) afiliados.

4.4. Una nueva oferta de protección social: Mejora, intermediación y creación de productos

El fortalecimiento del rol de las Cajas, antes señalado, se debiera traducir en una reformulación de su oferta de productos, actuales y futuros, hacia sus afiliados y beneficiarios. Para ello, es recomendable fijar un marco de principios, para superar el giro ambiguo que hoy tienen estas entidades.

A continuación, se resumen una serie de principios que debieran considerarse por parte de las Cajas, transversalmente, en todo su quehacer, para el diseño e implementación de su oferta de bienes y servicios que proveen a sus beneficiarios:

- **Rol de colaboración y complementariedad a la labor del Estado en seguridad social.** Asumir funciones, complementariamente y en conjunto al Estado, para abordar brechas que no han sido cubiertas.
- **Filosofía de acompañamiento en el ciclo de vida de los afiliados.** Al tener afiliados en edad laboral y también pensionados, se abre la posibilidad de apoyarlos en todas sus etapas de la vida, e incluso en el cuidado de sus hijos/pupilos.
- **Perfil de beneficiarios, sin dependencia al contrato de trabajo.** Se puede explorar la opción de abrirse hacia nuevos segmentos, especialmente de clase media: independientes, semi independientes (trabajadores de aplicaciones móviles), migrantes, emprendedores y microempresas, sobre todo teniendo en consideración que estos grupos seguirán creciendo en participación.
- **Asociatividad.** Las ajas de Compensación debieran seguir potenciando su rol articulador entre distintas organizaciones en torno a la seguridad social.
- **Transparencia.** Mantener altos estándares de transparencia, tanto de funcionamiento como de resultados.
- **Gradualidad y especialidad.** Todos los cambios propuestos deben ser evaluados por cada caja, según sus propias capacidades y estrategias, para discernir cuáles presentan mejores oportunidades para cada una en particular. Además, cualquier cambio requiere gradualidad y profundidad en el diseño.
- **Servicios digitales de calidad con mejora continua.** Todos los servicios deben contar con altos estándares de simplificación y digitalización de trámites y beneficios.

La nueva oferta de protección social de las Cajas

Con base a los principios y criterios antes señalados, así como los utilizados para definir cuáles demandas sociales atender, mencionados en la sección anterior, las siguientes son las propuestas para una renovada oferta de protección social de las Cajas, lo que se podrían estructurar en tres ámbitos: .

Mejorar productos existentes	Intermediar en la provisión de nuevos servicios	Crear nuevos productos
Mejorar condiciones de productos financieros con foco en necesidades sociales (inclusión y educación financiera) y en servicios relacionados con el pago de subsidios (educación sobre beneficios y alfabetización digital).	Colaboración con otras organizaciones a través de financiamiento / inversión social (dependencia, cuidado de niños y niñas, enfermedades crónicas y reconversión y capacitación laboral).	Crear nuevos productos financieros que permitan hacer frente a desafíos por falta de recursos (gastos por enfermedades catastróficas, acceso a la vivienda y pago de pensiones alimenticias).

A continuación, se detalla cada ámbito de seguridad social que podría ser abordado por las cajas. Se incluye la brecha del sistema respecto de la oferta del Estado, la experiencia de las organizaciones en el tema, la propuesta para encargarse de la necesidad y un esquema general para financiar el proyecto.

4.4.1. Mejorar productos existentes:

4.4.1.1. Bienestar financiero

Brecha del sistema y oferta del Estado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Problema de acceso al crédito e instrumentos financieros para pensionados y hogares de menores recursos. ▪ Bajo uso de instrumentos financieros. ▪ Alta tasa de endeudamiento. ▪ Escasa oferta pública (principalmente BancoEstado).
Experiencia de las Cajas y situación de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alta experiencia en el tema. ▪ Los instrumentos financieros son sostenibles, ya que pueden generar excedentes que financien programas de educación financiera efectivos y que atiendan necesidades específicas de acuerdo al ciclo de vida de las personas.
Propuestas de mejora	<ol style="list-style-type: none"> 1. Introducir nuevos medios de pago (tarjeta de prepago). 2. Fomentar la oferta de cuentas de ahorro y crear nuevos productos, como el “ahorro social”, sistemas con incentivos para el ahorro de trabajadores, similar el existente en otros países (Automatic Enrollment (AE) System en Inglaterra y el Employee Savings Plan (ESP) en Estados Unidos). 3. Adecuación de productos según perfil de usuario. 4. Considerar aspectos metodológicos y temporales de programas de educación financiera. 5. Ampliar la cobertura de los servicios financieros a segmentos actualmente no cubiertos (como, por ejemplo, independientes).
Esquema general de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autofinanciamiento a partir del uso y venta de estos mismos productos y servicios.

4.4.1.2. Pago de subsidios estatales

Brecha del sistema y oferta del Estado	<ul style="list-style-type: none"> • No existe brecha, pero sí hay espacio para que el proceso sea más eficiente. • El Estado tiene un rol secundario, delegando el pago de subsidios a otras instituciones.
Experiencia de las Cajas y situación de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Alta experiencia en el tema a través de los pagos de licencias maternales, licencias médicas, asignaciones familiares entre otras. Otro factor relevante es su alta cobertura y presencialidad territorial.
Propuestas de mejora	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumentar la eficiencia del pago de prestaciones a través de la digitalización. 2. Posibilidad de ser pagador exclusivo de los subsidios que entrega actualmente y/o encargarse de otros beneficios estatales.
Esquema general de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Público. Pago contra prestación de servicio.

4.4.1.3. Educación en seguridad social y alfabetización digital

Brecha del sistema y oferta del Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de conocimiento de los servicios ofrecidos en materia de seguridad social. • Adultos mayores tienen menos herramientas para el uso de plataformas digitales.
Experiencia de las Cajas y situación de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Las Cajas son las prestadoras de estos servicios, por lo que poseen los conocimientos necesarios. • Dos tercios de los pensionados está afiliado a una caja. • Las propuestas deben ser financiadas por las Cajas, pero no debieran implicar costos altos.
Propuestas de mejora	<ol style="list-style-type: none"> 1. Entrega de información acerca de prestaciones sociales de las Cajas y del Estado. 2. Integrar todas las prestaciones ofrecidas por el Estado en las Cajas. 3. Introducir a los adultos mayores a los canales digitales para realizar trámites dentro de estas organizaciones.
Esquema general de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Público. Pago contra prestación de servicio.

4.4.2. Intermediar en la provisión de nuevos servicios:

4.4.2.1. Apoyo a personas mayores y/o en situación de dependencia

Desafío en seguridad social	<ul style="list-style-type: none"> Prevenición de situaciones de dependencia en adultos mayores. 	<ul style="list-style-type: none"> Cuidados para personas mayores en situación de dependencia.
Brecha del sistema y oferta del Estado	<ul style="list-style-type: none"> 11% de los hogares en Chile cuenta con un miembro en situación de dependencia. 66% de los mayores de 65 años se encuentra en situación de dependencia. Oferta limitada de fondos públicos de apoyo para proyectos de organizaciones de personas mayores o que trabajan con ellas. 	<ul style="list-style-type: none"> A mayor nivel de dependencia mayor es el costo de los cuidados requeridos. En Chile existen más de 900 Establecimientos de Larga Estadía (ELEAM) formales, de los cuales menos de 200 cuentan con apoyo de recursos públicos.
Experiencia de las Cajas y situación de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> Caja Los Andes cuenta con un Centro Integral del Adulto Mayor y actividades de envejecimiento activo. Cajas cuentan con infraestructura de centros vacacionales y recreacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> Experiencia previa: convenio con Ministerio de Desarrollo Social y Familia para residencias de aislamiento transitorias.
Propuestas de mejora	<ol style="list-style-type: none"> Programas y actividades de prevención para sus afiliados pensionados. Financiamiento de actividades de prevención para organizaciones que trabajan con personas mayores. Apoyo técnico a organizaciones o fundaciones que trabajan con personas mayores para la obtención de fondos. 	<ol style="list-style-type: none"> Apoyo técnico y/o financiero a organizaciones o fundaciones que trabajan con personas mayores para la obtención de fondos.
Esquema general de financiamiento	Mixto: <ul style="list-style-type: none"> Público. A través de subsidios y/o subvenciones estatales Privado. A través de fondos de impacto social, bonos de impacto social o aportes privados. 	

4.4.2.2. Cuidados para niños y niñas

<p>Brecha del sistema y oferta del Estado</p>	<ul style="list-style-type: none"> En educación y cuidado para niños de menos de cuatro años existe una importante brecha de cobertura. En el tramo de edad de entre cero y un año solo alcanza un 16% y para niños de entre dos y tres años es de un 46%. Por lo que existe una relevante brecha que cubrir. La oferta del Estado se da principalmente a través de Junji, Fundación Integra y los municipios que tienen salas cunas y jardines a su cargo.
<p>Experiencia de las Cajas y situación de financiamiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> Las Cajas no cuentan con experiencia en este ámbito, sin embargo, presentan cierta capacidad instalada que les permitiría asumir esta función de una manera ventajosa frente a otras instituciones. Una de estas capacidades tiene que ver con el acercamiento con los trabajadores y las empresas y la amplia red que poseen, en términos de vínculos con instituciones del mundo público y privado.
<p>Propuestas de mejora</p>	<ol style="list-style-type: none"> Convenios con entidades especializadas en este rubro, de la misma manera que lo hacen con los centros de salud o centros médicos. Apoyo indirecto a organizaciones que trabajan en cuidados a través de la generación de alianzas y convenios de colaboración. Alianzas para el apoyo complementario a la vida escolar de los niños (EspacioCaixa).
<p>Esquema general de financiamiento</p>	<p>Mixto:</p> <ul style="list-style-type: none"> Público. A través de subsidios y/o subvenciones estatales Privado. A través de fondos de impacto social, bonos de impacto social o aportes privados.

4.4.2.3. Apoyo a personas con enfermedades crónicas

<p>Brecha del sistema y oferta del Estado</p>	<ul style="list-style-type: none"> Los hogares con más del 75% de sus integrantes adultos mayores destina un porcentaje mucho más importante a medicamentos (48,6%) que el grupo de hogares cuyos integrantes adultos mayores representan menos del 25% (31,2%). Existe una oferta pública en distintas reparticiones, pero que no resuelve este problema.
<p>Experiencia de las Cajas y situación de financiamiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> Cajas cuentan con cobertura territorial. Sin experiencia previa de las Cajas ni posibilidades de financiamiento externo.
<p>Propuestas de mejora</p>	<ol style="list-style-type: none"> Prevención: Programas de promoción de la salud. Atención: Convenios con centros médicos y cadena de farmacias.
<p>Esquema general de financiamiento</p>	<p>Mixto:</p> <ul style="list-style-type: none"> Público. Fondos públicos destinados a prevención Privado. A través de alianza con privados. También es posible explorar un financiamiento a través de fondos de inversión por impacto.

4.4.2.4. Reconversión y capacitación laboral

Brecha del sistema y oferta del Estado	<ul style="list-style-type: none"> • El total de gasto en capacitación del Estado no supera el 0.2% del PIB. • Adicionalmente, los resultados de estos programas muestran baja efectividad y se encuentran muy desfocalizados respecto de las necesidades del mercado laboral (que se está transformando y generando procesos de automatización).
Experiencia de las Cajas y situación de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Si bien las Cajas no cuentan con experiencia como intermediarios de servicios de capacitación y reconversión laboral, poseen una amplia afiliación de trabajadores de todo tipo de empresas y también tienen una relación estrecha con áreas de bienestar para apoyar la implementación de planes para mejorar la capacidad de reconversión de los trabajadores.
Propuestas de mejora	Intermediación de servicios de capacitación y reconversión laboral, reuniendo demanda de programas y servicios de apoyo a trabajadores en posiciones con alto riesgo de automatización.
Esquema general de financiamiento	Mixto: <ul style="list-style-type: none"> • Público. Recursos Sence. • Privado. Empresas afiliadas y fondos de impacto social.

4.4.3 Creación de nuevos productos:

4.4.3.1. Apoyo para gastos en enfermedades y/o catastróficas

Brecha del sistema y oferta del Estado	<ul style="list-style-type: none"> • El 5% de los hogares sufre gastos catastróficos en salud lo que genera un alto riesgo de pérdida de ingreso, que no alcanza a ser cubierto por la oferta estatal. • El Estado tiene una oferta en este ámbito, donde destaca la Ley Ricarte Soto, el plan AUGE y el CAEC.
Experiencia de las Cajas y situación de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Las Cajas cuentan con experiencia como intermediarios con algunos seguros y cuentas de ahorro. • Sin posibilidades de financiamiento externo.
Propuestas de mejora	Creación de un seguro de enfermedades catastróficas o seguro de enfermedades graves.
Esquema general de financiamiento	Privado, autosustentable.

4.4.3.2. Apoyo al acceso a la vivienda

Brecha del sistema y oferta del Estado	<ul style="list-style-type: none"> • El déficit afecta a 600 mil hogares (10% del país). • Oferta insuficiente para alta demanda (crecimiento demográfico, migración, atomización de hogares). • Estado entrega en promedio 20 soluciones habitacionales al año.
Experiencia de las Cajas y situación de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Cajas ofrecen cuentas de ahorro para vivienda y créditos hipotecarios (en muy baja cantidad) por lo que hay presencia en el rubro. • Necesario convenio con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
Propuestas de mejora	Subsidios de arriendo con pago a través de la caja (descuento por planilla, cargo a cuenta de ahorro, pago directo).
Esquema general de financiamiento	Público. Pago por servicio.

4.4.3.3. Pago de pensiones alimenticias

Brecha del sistema y oferta del Estado	<ul style="list-style-type: none"> • 70 mil alimentarios (niños, niñas y adolescentes hasta los 21 años) no reciben lo que por ley les corresponde. • No hay oferta del Estado para esto, salvo un proyecto de ley que incorpora a los deudores de pensiones de alimentos al Boletín de Informaciones Comerciales.
Experiencia de las Cajas y situación de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Las Cajas cuentan con experiencia en el pago de subsidios del Estado. • Al igual que en el caso del pago de las licencias médicas y el pago de las pensiones, las Cajas podrían acceder a financiamiento vía licitación pública para la prestación de este servicio.
Propuestas de mejora	<ol style="list-style-type: none"> 1. Considerar el no pago de la pensión alimenticia a la hora de realizar la evaluación financiera de mujeres que no la han recibido por un determinado tiempo. 2. Entregar facilidades de acceso a créditos y otro tipo de ayudas financieras a los hogares monoparentales que se sustentan en la capacidad de ingreso de la mujer como jefa de familia. 3. Ser intermediario del pago de las pensiones de alimentos.
Esquema general de financiamiento	Público. Pago por servicio.

4.5. Fortalecimiento de la institucionalidad y financiamiento sustentable

Cualquier proyección que quieran hacer las Cajas como entidades que continuarán contribuyendo a la seguridad social en el país, requiere de un modelo de negocios y financiero sustentable, además de la mantención de la confianza y legitimidad en la opinión pública, las otras organizaciones y los propios afiliados. Para este propósito, se entregan las siguientes recomendaciones en términos de institucionalidad y financiamiento.

FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD

1. **Cambios en la Ley de Cajas.** Incluir la redefinición de los objetivos, rol estratégicos y nuevas funciones que cumplirán estas instituciones en el sistema de seguridad social, como actor complementario al quehacer del Estado. Inclusive podría discutirse el cambio de su denominación por uno más acorde a sus desafíos actuales, como por ejemplo: Cajas de protección social.
2. **Formalizar una alianza permanente con el Estado.** Profundizar las relaciones formales con organismos públicos vinculados a la seguridad social. Debe existir una relación de complementariedad para poder abordar en conjunto parte de las brechas que existen en seguridad social. Con este fin deben crearse instancias formales permanentes de diálogo y trabajo conjunto, establecidas por norma, como consejos o mesas de trabajo, en los que participen las Cajas y todas las entidades públicas con las que se relacionan.

SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Tanto la operación actual como los futuros desafíos planteados, requieren contar con modelos de negocios y financiamiento sustentables, que hoy no están garantizados. La idea central de estas recomendaciones es evaluar y diversificar las fuentes de financiamiento, apostando a su sostenibilidad y autonomía en el largo plazo.

1. **Capitalización y uso de recursos.** Realizar una modificación legal que permita a las Cajas recibir inyecciones monetarias por parte de sus miembros. De esta manera, los controladores podrían hacer aumentos de capital, permitiendo que las organizaciones gocen de un mayor presupuesto para realizar las prestaciones que les han sido asignadas. También podrían invertir estos recursos en el fondo social para generar excedentes que se destinen al pago de las prestaciones.
2. **Solucionar pago por administrar las prestaciones legales, licencias médicas principalmente.** Transparentar a los organismos públicos pertinentes el costo real de la administración de los subsidios, para que el Estado pague lo que efectivamente se debe por la realización de estos servicios y así deje de significar una pérdida para las Cajas. Se sugiere la realización de una mesa de trabajo en la que participen todos los actores involucrados y así llegar a un consenso respecto de esta temática.
3. **Innovar en financiamiento a la protección social.** Las Cajas podrían impulsar el ecosistema de inversión de impacto en Chile, donde uno de los mecanismos más conocidos es el de Bonos de Impacto Social (BIS). En este caso, pueden jugar un rol de apalancar recursos públicos y privados para luego asignarlos a prestadores específicos bajo un contrato que se rige por el cumplimiento riguroso de indicadores de efectividad. Es un sistema de financiamiento que permite el levantamiento de fondos para resolver problemas sociales concretos y reduciendo el riesgo de la inversión a través de la supervisión de los indicadores de efectividad.
4. **Acceso equitativo a fuentes de financiamiento.** Permitir a las Cajas el acceso al financiamiento del Banco Central, tal como lo hacen las otras entidades crediticias del país. Esto implica menores tasas para los préstamos debido a que el costo de fondo sería menor. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que una relación con el Banco Central implica una mayor supervisión de la CMF, lo que significa mayores exigencias que las que establece hoy en día la Suseso.

- 5. Captación de fondos.** Asociado a una nueva oferta de instrumentos financieros, como el ahorro social, debiera permitirse a las Cajas traspasar esos recursos a su hoja de balance y utilizarlos para otorgar crédito u otras prestaciones, cumpliendo las regulaciones habituales en el mercado financiero.

5. PRIORIDADES Y HOJA DE RUTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO MODELO

Con el objetivo de hacer viable la implementación de las acciones de las Cajas en torno a los desafíos y propuestas planteados en este informe, se sugiere una planificación priorizando las recomendaciones que deben realizarse dentro del corto, mediano y largo plazo.

Primero, en el corto plazo, debieran asumirse aquellas acciones que dependen enteramente de las organizaciones y que no requieren mayores modificaciones legales, administrativas o presupuestarias. Por ejemplo, la formalización de la alianza con el sector público o algunas mejoras en los servicios financieros ya existentes, así como comenzar a ampliar la cobertura de las prestaciones como complemento del sistema de seguridad social tradicional.

Luego, en el mediano plazo, se consideran aquellas actividades que requieren una mayor inversión de tiempo para su desarrollo y/o convocar y dialogar con una mayor cantidad de actores externos para su ejecución. En este plazo, se debe lograr la legitimidad social necesaria para avanzar en la profundización de servicios sociales. Además, es importante generar mayor diversidad en los actores que definen el quehacer y futuro de las Cajas y, por último, establecer mecanismos de financiamiento sostenibles para cada uno de estos nuevos roles recomendados.

Por último, en el largo plazo, se dejan las tareas que requieren una mayor inyección de recursos y/o modificaciones legales para su ejecución. En este horizonte de tiempo se considera ampliar las atribuciones como entidades de seguridad social, explicitando sus fuentes de financiamiento y profundizando en la capacidad que tienen para ofrecer servicios más complejos. Además, se puede tomar el tiempo necesario para realizar estudios, profundizar en los cambios normativos, de financiamiento y factibilidad técnica que implican el desarrollo de las propuestas que se establecieron en este estudio.

5.1. Fortalecimiento de la institucionalidad y financiamiento sustentable

Temporalidad / Línea de trabajo	Corto plazo	Mediano plazo	Largo plazo
Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Redefinición por ley de misión y propósito común de las Cajas en el nuevo contexto social. • Ver mecanismo para poder contar con directorios heterogéneos, que incluyan distintas capacidades técnicas y diversidad de género⁸. • Acciones de autorregulación de conflictos de interés. • Constitución de mesa de trabajo para costeo y modernización del pago de subsidios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Campaña comunicacional para dar a conocer la misión de las Cajas en un nuevo contexto social. • Mejorar proceso de elección de directores empresariales, de manera de introducir mayor diversidad de género y capacidad técnica (incluyendo ámbito de la seguridad social). • Creación de indicadores de actividades y resultados, y plataforma de transparencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificaciones legales para permitir que las Cajas realicen nuevas acciones. • Modificación legal para incorporar nuevos actores a directorios y creación de asamblea de afiliados. • Modificación legal para permitir inyecciones de capital y nuevas formas de financiamiento.
Mejoras a productos de bienestar financiero	<ul style="list-style-type: none"> • Introducción de nuevos instrumentos de inclusión financiera, como los medios de pago ya implementados (tarjeta de prepago). • Fomento uso de cuentas de ahorro. • Digitalización de los trámites. 	<ul style="list-style-type: none"> • Provisión de nuevos productos financieros, como el ahorro social (similar a los programas autosaving). • Programas de educación financiera. • Facilidad financiera a aquellos hogares monoparentales con mujer jefa de hogar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar la cobertura de los servicios financieros. • Encargado exclusivo de ciertos subsidios estatales.
Mejoras a productos de administración de subsidios	<ul style="list-style-type: none"> • Educación en seguridad social (servicios de las Cajas). • Considerar no pago de pensión de alimentos en evaluación financiera. 	<ul style="list-style-type: none"> • Educación en seguridad social (servicios del Estado). 	<ul style="list-style-type: none"> • Alfabetización digital de los adultos mayores.

8. Tanto las medidas que se deben realizar en torno a poder mejorar los mecanismos de selección de los directorios, como las que tienen relación con el sistema de financiamiento de las cajas, requieren un análisis más profundo a través de otros estudios, para poder analizar todos los detalles y opciones que aquí se plantean.

<p>Intermediación de servicios de apoyo</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prevención de enfermedades crónicas: Programas de promoción de la salud. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificar actores y generar alianzas en iniciativas de cuidados para personas mayores y/o dependientes. ▪ Generación de convenios con entidades especializadas en el cuidado de niños y niñas. ▪ Apoyo indirecto a organizaciones que trabajan en cuidados. ▪ Alianzas para el apoyo complementario a la vida escolar de los niños (similar a "EspacioCaixa"). ▪ Atención enfermedades crónicas: Convenios con centros médicos.
<p>Nuevos productos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fomentar cuentas de ahorro para vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Apalancamiento de fondos para iniciativas de cuidados para personas mayores y/o dependientes. ▪ Creación de un seguro de enfermedades catastróficas o seguro de enfermedades graves. ▪ Intermediar pago de las pensiones de alimentos.